



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

LARA DINIZ NOBLAT

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM TEMPOS DE TRANSIÇÃO: O
movimento LGBT no CNCD**

Brasília – DF

2020

LARA DINIZ NOBLAT

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM TEMPOS DE TRANSIÇÃO: O
movimento LGBT no CNCD**

Monografia apresentada ao Departamento de Gestão
de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção
do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Dra. Ana Paula Antunes
Martins

Brasília – DF

2020

LARA DINIZ NOBLAT

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM TEMPOS DE TRANSIÇÃO: O
movimento LGBT no CNCD**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do
Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília da aluna

Lara Diniz Noblat

Dra. Ana Paula Antunes Martins

Professora-Orientadora

Dra. Rosana de Freitas Boullosa

Professora-Examinadora 1

Brasília, 30 de novembro de 2020

Dedico esse trabalho para quem vivencia
cotidianamente a luta LGBT.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao acaso, à todas as causas e consequências que tornaram possível que eu trilhasse esse caminho, especialmente o acaso que me fez ser filha dos meus pais. Sou grata por todas as oportunidades que desfrutei por consequência do trabalho deles e além de todo o suporte financeiro, sou grata por terem sido pais presentes e afetuosos, que fizeram tudo que podiam para que eu tivesse uma vida próspera e feliz. Sem eles talvez eu não tivesse os valores de justiça social que me fizeram querer fazer esse curso e escolher o tema deste trabalho. Devo a minha vida a eles e todos os sonhos que carrego comigo.

Sou grata a todas as professoras e professores que tive a honra de ser aluna. Em especial, gostaria de agradecer dois deles que me inspiraram e me ajudaram a fazer esse trabalho. Uma foi a pessoa que tenho honra de chamar de orientadora. Mesmo sendo uma pessoa muito ocupada consegui convencê-la a me orientar e ela fez o que pode para me ajudar nessa trajetória. Além da orientação, a Ana Paula foi responsável por me inspirar a fazer esse trabalho. Foi em uma matéria que fiz com ela que percebi a importância da participação para um modelo de democracia que eu realmente acredito e as reflexões que tive com ela agora compõe meus valores e meus ideias. Sou grata também ao Felipe Arede que foi meu professor em Pensamento LGBT Brasileiro. Agradeço a ele por me mostrar a jornada que essa população viveu e a importância da memória. Foi uma matéria que contribui para as minhas reflexões sobre minha identidade enquanto bissexual e enquanto artista e me instigou a querer contribuir um pouco para essa história.

Sou grata a minha namorada, que tem ficado ao meu lado desde que entrei na universidade. Agradeço por todo o suporte emocional que ela me ofereceu na minha trajetória acadêmica, bem como por todos momentos felizes de amor e cumplicidade. À Fernanda sou extremamente grata por ter me ouvido compartilhar o que descobria nas minhas pesquisas e as ideias que surgiam para esse trabalho e principalmente por ter disposto me ajudar a revisar. Sou muito grata a forma dela generosa de ajudar com tanto trabalho de forma tão paciente e prazerosa.

Agradeço a todos os amigos, amigas e amigos que tive na minha vida e influenciaram na minha jornada. Agradeço a todas as conversas e todos os momentos que moldaram que eu sou e colaboraram para eu seguir o meu caminho.

Sou grata ao movimento estudantil do Campo de Públicas, que através das reivindicações de discentes e docentes tornaram possível que o curso que estou me formando, bem como vários outros da área, pudessem ser criados. Sou grata a todos os governos que investiram na construção de um ensino superior público de qualidade. Em especial, gostaria de agradecer ao governo Lula que através do Ministério da Educação liderado por Fernando Haddad criou o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), do qual permitiu que o curso de Gestão de Políticas Públicas fosse criado na UnB.

Sou grata ao movimento LGBT por toda a história de resistência ao preconceito que permitiu que hoje eu e muitos outros pudesse viver numa sociedade menos intolerante e com mais direitos. Sou grata a constante resistência que os militantes fizeram e fazem contra o conservadorismo, que atualmente vem se fortalecendo cada vez mais e ganhando a política. Sou grata principalmente aos integrantes dessa história que foram protagonistas do meu TCC, em especial aqueles que foram por mim entrevistados para realização deste trabalho.

Por fim, gostaria de agradecer a banca e todos, todas e todes que vierem a ler este trabalho.

RESUMO

O presente trabalho investiga os efeitos das mudanças de governo na participação social do movimento LGBT dentro do Conselho Nacional de Combate à Desigualdade (CNCD) desde sua criação em 2001 até os dias atuais. O objetivo geral da pesquisa foi: analisar os efeitos das mudanças de governo na atuação do CNCD sobre as políticas públicas em relação à população LGBT. Para tal foram elencados os seguintes objetivos específicos: i) descrever a história do CNCD com o enfoque da participação LGBT; (ii) entender os contextos políticos desde a criação do CNCD; (iii) identificar as mudanças ocorridas nas transições de governo e os impactos na representação do movimento LGBT na política por meio do conselho; (iv) documentar as reações que a sociedade civil em relação a mudanças institucionais no conselho. A metodologia utilizada foi a análise de conteúdo de entrevistas semi estruturadas, documentos e revisões bibliográficas. A conclusão que esse trabalho chegou é que a história do CNCD flerta muito com a história do movimento LGBT, em especial com a terceira e quarta onda do movimento tendo sido um uma ferramenta importante para essas minorias. O conselho vivenciou uma série de mudanças de governo, começando pelo governo Fernando Henrique, passando pelos governos petistas Lula e Dilma, seguindo pelo governo Temer e encerrando com o governo Bolsonaro. Nota-se que a valorização da participação social, o compromisso dos presidentes com a pauta, as reações conservadoras da sociedade e a disponibilidade de recursos dos governos influenciaram a participação LGBT dentro do CNCD. Como não havia nenhum mecanismo legal que garantisse a integridade do CNCD, ele foi desmontado pelo governo Bolsonaro e a sociedade civil reagiu criando uma articulação de organizações chamada de Conselho Popular LGBTI+ para se opor ao governo.

Palavras-chave: Movimento LGBT; Participação Social; Mudanças de Governo.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Gráfico de composição da Câmara dos Deputados 2014.....	29
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Criação dos Conselhos Nacionais.....	27
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABGLT - Associação Brasileira de Gays Lésbicas Travestis e Transsexuais

AGU - Advocacia Geral da União

AIDS - Síndrome da Imunodeficiência Adquirida

BNDES - Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social

BSH - Plano Brasil sem Homofobia

CID - Classificação Internacional de Doenças

CNCD - Conselho de Combate a Desigualdade

CNPIR - Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial

COVID-19 - Coronavírus

CRDHCH - Centros de Referência de Direitos Humanos e Cidadania Homossexual

EC - Emenda Constitucional

ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio

FMI - Fundo Monetário Internacional

FHC - Fernando Henrique Cardoso

GGB - Grupo Gay da Bahia

GLBT- Gays Lésbicas, Bissexuais, Travestis, Transsexuais e Transgêneros

GLBT - Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais

GLT- Gays, Lésbicas e Travestis

GLTTB - Gays, Lésbicas, Travestis, Transsexuais e Bissexuais

HIV - Vírus da Imunodeficiência

INAMPS - Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LF-Grupo de Ação Lésbico-Feminista

LGBT - Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros

LOS - Lei Orgânica de Saúde

MDH - Ministério dos Direitos Humanos

MGL - Movimento de Gays e Lésbicas

MMIRDH - Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos

Humanos

MHB - Movimento Homossexual Brasileiro

OMS - Organização Mundial da Saúde

ONU - Organização das Nações Unidas

PDC - Projeto de Decreto Legislativo da Câmara

PEC -Projeto de Emenda Constitucional

PIB - Produto Interno Bruto

PL- Projeto de Lei

PMDB- Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNDH - Plano Nacional dos Direitos Humanos

PNPCDH-LGBT ou PNLGBT - Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos para Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transsexuais

PNPS - Política Nacional de Participação Social

PPA - Plano Orçamentário Plurianual

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PT - Partido dos Trabalhadores

RJ - Rio de Janeiro

SDH- Secretaria de Direitos Humanos

SDH/PR - Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República

SDH - Secretaria Nacional de Direitos Humanos

SEPPIR - Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

SNPS - Sistema Nacional de Participação Social

STF - Supremo Tribunal Federal

TCU - Tribunal de Contas da União

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

UNA LGB = União Nacional de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais

UNILAB - Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 REFERENCIAL TEÓRICO	17
1.1 Democracia participativa e conselhos de políticas	17
1.2 Análise de Conjuntura	21
1.3 História do movimento LGBT.....	37
2 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA.....	47
3 ANÁLISE	50
3.1. Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003).....	50
3. 2 Governo Lula (2003 a 2011)	52
3.3. Governo Dilma (2011 a 2016).....	61
3. 4 Governo Temer (2016 a 2018)	68
3.5 Governo Bolsonaro (2018 até os dias atuais)	70
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	86
REFERÊNCIAS.....	88
APÊNDICES	92

INTRODUÇÃO

A participação social é um elemento importante para o fortalecimento da democracia, sendo capaz de funcionar em relação com a representação fortalecendo a legitimidade dos representantes. A participação é capaz de lidar com problemas do modelo representativo aumentando a transparência; aproximando a construção, implementação e avaliação das políticas ao público alvo e inserindo perspectiva de grupos não dominantes no sistema político, dando voz aos mais oprimidos (YOUNG, 2006). Depois da redemocratização, o Brasil saiu de um país com baixa propensão associativa e poucas formas de participação para um dos países com maior quantidade de práticas participativas. O Brasil desenvolveu tecnologias de participação que começaram a ser estudados em todo mundo, como o caso do orçamento participativo (AVRITZER, 2008).

Dentre essas práticas participativas, estão os conselhos gestores, órgãos colegiados com representação (geralmente paritária) do Estado e da sociedade civil que influenciam na ação do executivo. Dentre os conselhos que foram criados após a redemocratização está o Conselho Nacional de Combate à Desigualdade (CNCD) criado em 2001 inicialmente pela Medida Provisória n. 2.216-37 de 31 de agosto e posteriormente pelo decreto nº 3.952 de outubro. No início, o conselho era mais focado na questão racial, mas com a criação de outros órgãos governamentais e instrumentos participativos que tratavam de outras pautas de desigualdade e com o fortalecimento do movimento LGBT, o CNCD foi passando a ter uma atuação cada vez mais voltada à população LGBT e em 2010 pelo decreto número 7.388 o conselho passa a ser voltado especificamente para o atendimento das demandas dessa população (AIDAR, 2016).

Recentemente outra mudança muito significativa foi feita a respeito do CNCD pelo decreto número 9.883 de junho de 2019 que retira o foco LGBT do texto legal detalhando o conselho como destinado a lidar com questões de intolerância e discriminação de forma geral. Esse decreto de 2019 também mudou questões importantes na composição do conselho, reduzindo seu quórum de trinta para sete conselheiros, acabando com a paridade entre Estado e sociedade civil determinando que quatro desses conselheiros seriam sempre membros do Estado e só o Estado poderia assumir a presidência do conselho. Além disso, antes do decreto 9.883, o CNCD era composto por instituições governamentais em vários âmbitos do governo e agora todas as cadeiras estatais são restritas a organizações pertencentes ao mesmo ministério que o conselho faz parte, representando entraves para a transversalidade da atuação do conselho.

Vale destacar que esse tipo de mudança não foi exclusiva do CNCD. O governo Bolsonaro publicou o decreto nº 9.759 de 2019 que extingue vários órgãos colegiados da administração pública Federal e estabelece diretrizes para que sejam recriados. A recriação ocorreria mediante a propostas enviadas à Presidência da República e o decreto estabelece que as reuniões de representantes de entes federativos diversos devem ser realizadas por vídeo chamada, e as propostas deveriam conter uma justificativa sobre a necessidade de o colegiado possuir mais que sete membros.

O CNCD se tornou um elemento muito marcante na história do movimento LGBT, sendo um instrumento importante para inserção desse grupo não dominantes nas discussões políticas. Os LGBT são uma população muito vulnerável que além de sofrer até hoje com a intolerância também já foi perseguida pelo próprio Estado que institucionalizava e legitimava o preconceito. O CNCD foi muito relevante para conquista de direitos e enfrentamento do apagamento e injustiças feitas contra os LGBT. Também foi um marco para a promoção de políticas públicas para LGBTs voltadas aos direitos humanos, enfoque que antes só era dada na área da saúde com o surgimento da epidemia da síndrome da Imunodeficiência Adquirida (AIDS) (FACCHINI, 2012 e GREEN, 2015).

Os instrumentos participativos dependem muito dos contextos políticos para efetivação da sua participação (AVRITZER, 2008). No caso dos conselhos, essa dependência se torna ainda maior quando não existe uma lei que os institucionalize, sendo definido apenas por decretos ou outros atos normativos mais fracos (como ocorreu com CNCD). Desde a criação do CNCD houve mudanças no contexto político muitas significativas partindo desde um governo mais à direita que foi o do Fernando Henrique Cardoso (FHC), seguido da ascensão de um partido de esquerda que surgiu dos movimentos sociais nos mandatos dos presidentes Lula e Dilma, passando por um processo de impeachment de legitimidade questionável que levou a presidência de Michel Temer e terminado na atualidade com a posse do presidente Bolsonaro, um político conservador e com posicionamentos e opiniões que ofendem os LGBTs que foi eleito em um contexto de extrema polarização com o uso desenfreado de fake news (ANDERSON, 2011 ; TEIXEIRA; DWECK, CHERNAVSKY, 2017 e ALMEIDA, 2019).

A pergunta que essa pesquisa planeja responder foi como as mudanças de governo ocorridas durante a existência do CNCD influenciaram a participação do movimento LGBT através desse conselho? Para tal foi estabelecido o objetivo geral de analisar os efeitos das mudanças de governo

na atuação desse conselho sobre as políticas públicas em relação à população LGBT. Esse objetivo geral abarcou os seguintes objetivos específicos: (i) descrever a história do CNCD com o enfoque da participação LGBT; (ii) entender os contextos políticos desde a criação do CNCD; (iii) identificar as mudanças ocorridas nas transições de governo e os impactos na representação do movimento LGBT na política por meio do conselho; (iv) documentar as reações que a sociedade civil em relação a mudanças institucionais no conselho.

Estudar instrumentos participativos é importante para que sejam aprimorados e para a construção de uma democracia forte. Estudar os impactos das mudanças de governo no CNCD é importante porque esse conselho foi um instrumento essencial e primordial para a participação do movimento LGBT junto com o Estado, tendo um papel importante para a população LGBT, para o estabelecimento de diálogo entre os governos e a minorias e para o fortalecimento da democracia como um todo. Além disso, estudar o CNCD é importante para a construção da memória do movimento LGBT, crucial para a conscientização da sociedade e aprendizagem do movimento. O recorte dessa pesquisa pode ainda promover *insights* sobre o contexto político recente, colaborando para as interpretações históricas desse momento no futuro e para as discussões sobre democracia participativa e crise da democracia.

Além da introdução, esse trabalho é composto pelo referencial teórico, pela descrição metodológica e pela análise. O referencial teórico é dividido em três subcapítulos. Os subcapítulos foram elaborados para inserir os leitores e as leitoras nas discussões que envolvem a temática abordada nesta monografia. O primeiro subcapítulo se refere às discussões sobre participação social que debatem a importância de conselhos, como o CNCD, e demais órgãos participativos para o fortalecimento da democracia. O segundo subcapítulo discorre sobre os governos que estiveram no poder desde a criação do CNCD até o período atual para que seja possível compreender melhor os contextos que influenciaram no conselho. O último subcapítulo do referencial teórico diz respeito a história do movimento LGBT, explicando as bases da LGBTfobia, as relações dessas minorias com o Estado e a trajetória de resistência do movimento até a criação do conselho. Para execução desse trabalho foi usado o método da Análise de Conteúdo, em que foram entrevistados ex-conselheiros e servidores do Estado e foi feita uma análise documental de documentos relevantes, sobretudo decretos. A metodologia é mais profundamente definida no capítulo de Métodos e Técnicas de Pesquisa. A análise é dividida em cinco subcapítulos, intitulados com os governos que estiveram vigentes durante a existência do CNCD (governo FHC, Lula, Dilma,

Temer e Bolsonaro). Em cada um desses subcapítulos buscou-se evidenciar os impactos de cada um dos governos na participação LGBT por meio do CNCD a fim de responder a pergunta de pesquisa e alcançar os objetivos.

1 REFERENCIAL TEÓRICO

1.1 Democracia participativa e conselhos de políticas

Para se discutir a mecanismos de participação social como o CNCD, é importante abordar as controvérsias entre representação e participação. Abordar essas controvérsias se faz importante porque diferentes perspectivas acerca desses conceitos provocam diferente perspectiva sobre a importância e validade de conselhos e demais instrumentos participativos. É essa controvérsia que define se os governantes e os governados consideram legítima a participação para além do voto e se veem os instrumentos participativos como contrários a democracia ou importantes para seu fortalecimento.

Uma autora renomada que discorre sobre essa questão é Hannah Pitkin. Pitkin (2006) descreve o que chama de dicotomia entre independência e mandato. Na perspectiva da independência, o representante deve governar a partir daquilo que ele acha melhor, independente da vontade popular. Na perspectiva do mandato, o representante deve agir em prol do que os representados querem. A primeira entende que a participação não é necessária e atrapalha as dinâmicas de ação do Estado. A segunda valoriza a participação e acha que a opinião popular deve ser levada em consideração para tomada de decisão.

Edmund Burke é um dos defensores da perspectiva da independência. Ele acredita que o governante representa todos os interesses da sociedade e é capaz de saber quais são as melhores decisões políticas a se fazer. Burke é considerado aristocrático porque entende que os governantes têm uma racionalidade política superior à do povo. Ele acha que a elite que governa tem um tipo de conhecimento que a plebe não possui para gerir um Estado e, por representarem toda sociedade, são imparciais em seus julgamentos. Burke afirma que os representantes têm uma visão imparcial capaz de frear a ação de facções, que são organizações que atuam em prol do interesse em comum de seus membros, interesse dissonante com o bem-estar da sociedade como um todo. Diz que as pessoas comuns não têm capacidade de escolher o melhor remédio para seus problemas e não têm imparcialidade para fazer escolhas (BURKE *apud* PITKIN, 2006).

A visão da independência também é impulsionada por pressupostos pragmáticos, que consideram a discussão de vários atores sobre o que fazer demorada e pouco eficiente. Outros teóricos que são contra a participação defendem que as eleições são formas de legitimar a ação dos

representantes e que a participação faz com que pessoas não autorizadas por voto influenciem nos processos de decisão. Existem argumentos de que a participação plena é impossível, porque não há como toda a sociedade discutir em conjunto sobre um tema específico. Devido a limitações de espaço e tempo não são todos que podem falar. Mesmo dentre aqueles que estão dentro de uma assembleia, existem atores que observam a discussão passivos, sem se manifestar, enquanto outros manifestam suas opiniões de forma incisiva sobre os demais participantes (YOUNG, 2006; PITKIN, 2006).

Várias críticas podem ser feitas a Burke. Primeiro a ideia de que os governantes são imparciais é utópica. Marx (2011) demonstra outra visão do Estado, como sendo o intermediador dos interesses da burguesia. Na versão dos teóricos, o Estado serve para apoiar um grupo com interesses individuais, sendo contrário ao postulado por Burke sobre as facções. Pitkin (2006), também cita Rousseau, que entende as vontades como sendo algo unicamente individual, não sendo coletiva a vontade do representante, como na perspectiva da independência. Djamila Ribeiro (2017) é uma autora que traz para o Brasil o conceito de lugar de fala, que percebe que as ações e os discursos das pessoas estão atrelados às suas perspectivas de vida. Segundo essa visão, as escolhas tomadas pelos representantes e sua perspectiva sobre as situações políticas se restringe às suas identidades, envolvendo questões de gênero, raça e classe. Além dos representantes não serem imparciais, pode-se dizer que a visão aristocrática de Burke é limitante, excluindo um conjunto de perspectivas da política, não levando em consideração pessoas com lugar de fala diferentes da elite que os governa.

Além das críticas a participação, existem também as críticas a representação. Pitkin (2006) cita Rousseau e Hannah Arendt como defensores da democracia direta. Rousseau afirma que como as vontades são unicamente individuais, existem conflitos entre as vontades dos representantes e representados. Para o autor, as pessoas só são livres quando se auto governam, ou seja, quando as leis que as regem não são impostas pelas vontades de terceiros, mas sim quando são construídas pela participação direta. Para Rousseau, em uma democracia representativa as pessoas não são livres, só em momentos de eleição. Arendt concorda que o representante não age pelas vontades populares, mas sim por suas próprias, roubando do povo a capacidade de se auto governar, tirando sua liberdade. Arendt afirma que o povo pode aceitar essa condição de forma passiva ou pode reivindicar seu espaço político por meio da democracia direta. Young (2006) afirma que

democratas radicais argumentam que a representação inibe o povo de participar, porque se há alguém que encarna suas vontades na política, não existe a necessidade que ele participe.

Por mais que as críticas feitas por aqueles a favor da democracia direta sejam válidas, esses teóricos não oferecem instrumentos que a tornem viável. Young (2006) afirma que a democracia direta é inviável em sociedades grandes, porque não há como as pessoas estarem presentes em todos os espaços que a interessam. Portanto a representação é necessária em sociedades de massa. Contudo, uma representação plena é impossível porque o representante não é o povo (identidade) nem suas vontades substituem as vontades populares (substituição). Young (2006) afirma que o argumento de que a representação inibe o povo de participar está dentro da lógica da substituição ou identidade. Diz que essas duas lógicas fazem com que as representações não sejam de fato representativas. Para resolver o paradigma da participação ser necessária, porém impossível, a autora defende que a participação deve funcionar como um relacionamento. Para a representação ser representativa é importante que os representantes tenham espaços institucionalizados para ouvir os objetivos, as perspectivas e os interesses dos representados.

O jeito que Young (2006) discorre sobre perspectivas está bastante relacionado ao que Ribeiro (2017) conceitua sobre lugar de fala. As autoras dizem que as pessoas estão posicionadas em estruturas sociais que estabelecem quem elas são e têm uma vivência única que torna suas perspectivas (*standpoints* ou lugares de fala) igualmente únicas. Por isso, Young (2006) discorda da representação como identidade, porque ninguém é igual a ninguém. Ninguém tem a mesma opinião sobre o que deve ser feito, por isso o diálogo é necessário. Embora a teoria de lugar de fala perceba que cada pessoa tem perspectivas únicas, entende que certos grupos têm experiências comuns e, portanto, lugares de fala similares. Young (2006) traz o conceito de *différance* de Derrida, em que: “as coisas são similares sem serem idênticas e são diferentes sem serem contrárias entre si, dependendo do ponto de referência e do momento em um processo.” (DERRIDA *apud* YOUNG, 2006, p.148). Derrida pensa essa lógica de *différance* na ideia de *vestígio*, como um processo onde os relacionamentos carregam lembranças passadas e projetam relações futuras. Perceber a representação em termos de *différance* significa notar que o representante não é igual aos representados, mas nem por isso não existem semelhanças e pensar nas relações em termos de *vestígio* significa vê-las em um processo histórico de lembrança e antecipação.

Ribeiro (2017) fala dos discursos como sendo uma forma de estruturar os imaginários sociais. Sendo o discurso um instrumento de poder e controle. A autora afirma que existem

discursos dominantes que moldam o imaginário social de acordo com os interesses e perspectivas de grupos historicamente favorecidos. Por isso, para se entender um discurso, é importante entender o lugar de fala do grupo que o constrói. A teoria do lugar de fala serve para que a história possa ser encarada como uma narrativa a partir do lugar de fala de grupos dominantes e da importância de se produzir conhecimento a partir de atores marginalizados e de levar suas perspectivas em consideração. Young (2006) defende que medidas precisam ser tomadas para que haja uma inserção de perspectivas não dominantes na política. Ela acredita que a inserção dessas perspectivas deve ser feita a partir da representação de grupos sub-representados, em um sistema de representação fragmentado onde quanto mais grupos representados melhor.

O Brasil democrático se destacou em tomar medidas capazes de inserir vozes não dominantes na política. A redemocratização com a constituição de 1988 abriu brechas legais para que a população participasse. O Brasil, que antes era um país com baixa propensão associativa e instrumentos de participação se transformou em um dos países com maiores práticas associativas. O Brasil desenvolveu ao longo do século XX uma quantidade elevada e uma infraestrutura bastante diversificada de participação. Dentre os tipos de instrumentos participativos estão os conselhos que trabalham com essa lógica proposta por Young (2006) de representações fragmentadas em que entidades da sociedade civil representam determinados segmentos sociais e dialogam com representantes do Estado formando relacionamentos na lógica de *différance* e na ideia de *vestígio*. Os conselhos são instrumentos participativos que aumentaram muito em particular. O início da década de 1990 e dos anos 2000 foi um momento especialmente propício a expansão desses conselhos. Entre 1930 e 1989, apenas cinco conselhos nacionais tinham sido criados. Entre 1990 e 2009, foram criados 26 (IPEA, 2010; AVRITZER, 2008).

Avritzer (2008) compara três tipos de desenho participativo: planos diretores municipais, orçamentos participativos e conselhos de política. O autor explica que o primeiro tem a função de ratificação, por meio das audiências públicas. Ele caracteriza esse desenho como pouco democratizante pela população ter apenas o papel consultivo na ação pública. O segundo tem a função mais democratizante, porque a sociedade civil tem muito poder de decisão acerca do alocamento de recursos e capacidade de *accountability*. O terceiro tem uma capacidade democratizante mediana porque consiste na divisão paritária de representação do Estado e da Sociedade Civil e têm uma capacidade maior de ação do que os planos diretores, mas mais limitada que as do orçamento participativo.

Os três casos não foram criados por iniciativa do Estado. Foram frutos dos esforços da sociedade civil articulada. Contudo, a vontade política dos governantes em implementar ou não as reivindicações da sociedade civil foi um fator crucial. No caso dos conselhos, foram o movimento sanitarista (formado por profissionais de saúde) e o movimento popular de saúde (formado por familiares e usuários do sistema de saúde) que criou o primeiro conselho. Esses movimentos se articularam, fizeram encontros nacionais, e dialogam com políticos para propor formas da sociedade controlar e fazer propostas ao sistema público de saúde. Depois de uma série de pressões, os conselhos foram incorporados à Lei Orgânica de Saúde (LOS) em 1990. Os conselhos de assistência social também foram pioneiros e tiveram uma trajetória parecida com os conselhos de saúde (AVRITZER, 2008).

Muitas mudanças têm ocorrido no Brasil democrático. A sociedade tem reivindicado por mais participação nas decisões públicas com a redemocratização em 1988. Lavallo (2006) em suas leituras sobre o contexto político brasileiro, aponta para uma perda do protagonismo dos partidos políticos na definição da agenda pública e uma influência maior dos movimentos sociais, sobretudo os identitários. A criação de instituições participativas e um maior número de protestos em praça pública (a exemplo de junho de 2013), demonstra essa vontade social de inserir novas perspectivas as ações estatais. A cantora negra Elza Soares (2018) interpreta em seu álbum lançado em 2018, uma música que reflete esse desejo popular em exercer seu lugar de fala na política “Minha voz uso pra dizer o que se cala. O meu país é meu lugar de fala” (SOARES, 2018). Os conselhos são bons instrumentos para representação de grupos antes sub-representados, como o LGBT, fazendo parte de um sistema de representação fragmentado que fortalece a democracia, segundo Young (2006).

1.2 Análise de Conjuntura

Muitos governos foram vigentes desde a criação do CNCD em 2001 e cada um deles representou uma conjuntura política que veio a influenciar o conselho de alguma maneira. Nesta seção é abordada de forma geral a história do governo FHC ao Bolsonaro para que o leitor ou leitora deste trabalho compreenda o contexto macropolítico que o Brasil passava por trás de cada subcapítulo na análise. O objetivo desta seção foi apresentar de maneira abrangente as características de cada governo apontando os fenômenos que foram tecendo a história política

contemporânea brasileira. Percebe-se nessa análise de conjuntura como o passado influencia o presente e como o presente cria bases para o futuro. Nota-se que cada governo veio como fruto ou reação aos governos anteriores de forma muito dinâmica. Cada um dos governos apresentados teve uma postura única e evidentemente causar impactos participação social, a população LGBT e a participação social LGBT no CNCD de forma única. O contexto macropolítico apresentado serviu de base para que as influências dessas conjunturas no CNCD fosse melhor explorada na análise.

O governo que o criou e foi o primeiro a marcar a história do CNCD foi o governo FHC e, como tudo na história, o governo FHC reagiu a algumas posturas sociais e estatais deixadas de vestígio de períodos anteriores. No caso do FHC, houve uma reação ao período da ditadura, que ainda deixava marcas na jovem democracia brasileira. Durante esse Brasil menos democrático, o Estado teve autoria de muitos ataques aos direitos humanos, uma evidência disso são os relatos de torturas e os vestígios de assassinatos cometidos pelos governos militares. Depois da redemocratização em 1985, ainda reinava a impunidade tanto dos crimes realizados pela ditadura quanto por episódios de infrações aos direitos humanos feitos pelo governo e atores fora dele. Pairava a ideia de que os direitos humanos serviam para proteger delinquentes, ideia essa reforçada por fundamentalistas religiosos e programas de rádio diante do problema da violência, que era causado pelas desigualdades sociais e crescimento das milícias (NETO; PINHEIRO, 1998).

O governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) representou um marco no que tange os direitos humanos no Brasil promovendo ações que faziam a recente democracia brasileira se comprometer com a proteção e promoção desses direitos depois de tantos anos da publicação da Declaração Universal de Direitos Humanos feita pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945. Depois da Conferência Mundial de Direitos Humanos realizada em Viena em 1993, FHC se comprometeu a integrar os direitos humanos as políticas do governo. Em 1995 seu governo cria o Prêmio Nacional de Direitos Humanos sinalizando esse compromisso. Em 1996, pouco depois do massacre em Eldorado dos Carajás, em que 19 sem-terras foram brutalmente assassinados, foi criado o primeiro Plano Nacional dos Direitos Humanos (PNDH) (NETO; PINHEIRO, 1998). Vale frisar ainda que o PNDH foi o primeiro documento a reconhecer a importância de direitos para LGBTs propondo (de forma breve e superficial) a criação de uma legislação contra a discriminação por orientação sexual (AIDAR, 2016).

O Brasil foi o primeiro país a ter um programa nacional de proteção e promoção de direitos humanos da América Latina e o terceiro do mundo, vindo depois da Austrália e das Filipinas. O

programa foi muito importante para lutar contra a impunidade e prevenções de crimes contra a pessoa humana. Para que o PNDH fosse implementado, foi criada a Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SDH) do Ministério da Justiça, também considerada um marco da promoção dos direitos humanos no Brasil. Os princípios e projetos do plano abriram as portas para o diálogo com organizações da sociedade civil, que acompanharam ativamente sua execução e algumas foram chamadas para ajudar na execução, o que foi muito significativo para a implementação da participação social e mudanças da relação entre sociedade e Estado (NETO; PINHEIRO, 1998).

Contudo, a maior marca que FHC deixou na história foram suas medidas e reformas econômicas que começaram antes mesmo de sua eleição como presidente, no seu trabalho como Ministro da Fazenda no governo Itamar Franco. Depois da redemocratização, o país passava por uma severa crise econômica e a moeda estava muito fragilizada. Por mais que muitas críticas possam ser feitas as medidas de FHC e que seja evidente que nem todos os problemas econômicos tivessem sido resolvidos e que alguns tivessem sido criados, pode-se dizer que ele foi bem-sucedido na maneira de lidar com a crise, estabilizando a moeda. O remédio para o problema crônico da inflação foi uma política fortemente liberal que diminuíram o Estado levando a máquina pública a ter uma grande dependência de financiamento externo e privatizações (DIAS, 2019).

Os cortes em políticas sociais chegaram a ser inclusive maiores do que permitido na constituição, o que só foi possível pelo apoio que FHC tinha do congresso com sua coalizão parlamentar. Muitos serviços públicos foram privatizados e os recursos aplicados em setores sociais como saneamento básico, educação e saúde eram em parte do governo federal, mas significativamente financiados por empréstimos tomados junto ao Banco Mundial. Entre 1995 e 1998 foram financiados pelo Banco Mundial oficialmente 45 projetos, representando um montante de US\$ 4,209 bilhões (DIAS, 2019). A participação nesse governo neoliberal foi incentivada como uma ferramenta de gestão: “Transformada em ferramenta de gestão, a participação passa a significar condição imprescindível para a eficácia dos programas e projetos, face à expectativa da redução dos custos, otimização dos esforços e controle da aplicação e distribuição das verbas públicas” (TEIXEIRA, 2013, p. 57).

Depois de FHC, Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito em 2003. Diferente de seu antecessor, o presidente Lula se voltava mais à esquerda e seu governo se posicionava muito comprometido com as questões sociais. Seu partido, Partido dos Trabalhadores (PT), surge nos anos 1980 como “partido dos movimentos sociais” e chamou atenção nos anos 1990 pela disseminação de

tecnologias de participação local nos governos municipais. “Ao final dos anos 90, a frase “modo petista de governar” havia virado sinônimo de participação, transparência e bom governo” (TEIXEIRA, 2013, p.102). O governo Lula levantou a expectativa dos acadêmicos, da sociedade civil organizada e por parte dos membros do próprio partido de que o presidente Lula seria diferente da “velha política” e revolucionaria as relações com os movimentos sociais (TEIXEIRA, 2013).

Como colocado por Anderson (2011), o governo Lula foi bastante inovador. Primeiramente devido ao chefe do Executivo se diferenciar de todos os outros presidentes, tendo um histórico de pobreza e de liderança em movimentos sociais, assimilando-se mais as massas do que a elite. Segundamente por ter melhorado a vida de milhares de brasileiros que vivem em situação de extrema pobreza e de minorias de maneira geral, tudo isso aliado a um surpreendente crescimento econômico. Não à toa, Lula deixou a presidência com a marca inédita 80% de aprovação. Contudo, resistências às mudanças sociais iniciadas no governo Lula pelas elites econômicas e políticas geraram várias turbulências na jovem democracia brasileira.

Antes de ser finalmente eleito, Lula atravessou várias eleições passando por processos de amadurecimento políticos em cada uma delas. Nos primeiros discursos eleitorais, nota-se uma postura mais radical com uma constante culpabilização das elites econômicas pelas desigualdades sociais. Com o tempo, seus discursos foram sendo amaciados, tendo um caráter muito mais conciliador e amoroso com o empresariado. Essa mudança de posicionamento mais palatável, aliado a identificação das massas com a história do ex-operário e a insurgência do movimento sindicalista permitiram sua vitória nas eleições de 2002. Contudo, seu movimento menos revolucionário e mais conciliador com as elites afastou alas mais radicais do PT e fez menos mudanças estruturais como alguns grupos imaginavam (DEMOCRACIA..., 2019 e ANDERSON, 2011, TEIXEIRA, 2013).

O presidente Lula herdou em seu primeiro mandato condições econômicas pouco favoráveis. No governo FHC, a dívida pública (da qual metade era em dólar) tinha dobrado. O déficit em conta era duas vezes maior do que a média da América Latina. As taxas de juros nominais estavam acima de 20%. A moeda tinha perdido metade do seu valor na corrida eleitoral. A Argentina tinha acabado de dar calote e o mercado financeiro estava receoso que o Brasil fizesse o mesmo. Diante desse contexto econômico, o presidente Lula tomou medidas econômicas ortodoxas, elevando ainda mais a taxa de juros e fazendo cortes no investimento público para

conseguir um superávit primário maior do que o Fundo Monetário Internacional (FMI) havia recomendado (ANDERSON, 2011).

Em 2004, confiança do mercado tinha sido reconquistada e a alta nos preços das commodities geradas principalmente pela China contribuíram para um maior crescimento econômico. O Brasil foi entrando em uma fase de prosperidade econômica no governo Lula, que conseguiu fazer um crescimento sustentado e uma superação das desigualdades sociais com as políticas sociais (ANDERSON, 2011).

No primeiro mandato, com menos de um quinto das cadeiras do congresso, o PT enfrentava um enorme desafio para aprovar suas políticas sociais. Para evitar se aliar ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), não querendo ceder ministérios importantes para esse partido, o presidente Lula decidiu se aliar a várias legendas menores, que acabavam por não ter o mesmo poder de barganha. Logo foi descoberto um grande esquema de corrupção que consistia no pagamento frequente de propina em troca de votos no senado e na câmara, o famoso Mensalão. Durante seu governo, vários outros escândalos de corrupção vieram à tona. A mídia, em sua hostilidade ao PT, divulgou em massa cada detalhe capaz de difamar o partido (ANDERSON, 2011 e DEMOCRACIA..., 2019).

Anderson (2011) pontua que a corrupção não começou no PT, mas é um caso endêmico em toda história política brasileira. A própria oposição do PT na época de Fernando Henrique teve escândalos de compra de votos no congresso. Esse diagnóstico reflete problemas estruturais no sistema político e a necessidade de uma reforma. Contudo, a mídia perseguiu mais o Partido dos Trabalhadores mais do que outros partidos.

Para Anderson (2011) o motivo da perseguição da mídia ao PT é estranho aos interesses de classe porque o governo Lula não só beneficiou os pobres, mas favoreceu muito os ricos e a classe média. A bolsa subiu entre 523% em 2002 e 2010; as altas taxas de juros fizeram a poupança render muito para a classe média; os pagamentos da dívida triplicaram e a distribuição de renda dobrou desde a década de 1980 (ANDERSON, 2011).

Mesmo com todo esse cenário favorável, mesmo com revistas estrangeiras como o *Economist* e *Financial Times* exaltando o sucesso econômico do governo Lula, a mídia brasileira o difamava pintando a ideia de ignorância e incapacidade política o presidente. A grande mídia brasileira noticiava exaustivamente todos os escândalos de corrupção, passando a ideia de que o

Partido dos Trabalhadores foi quem trouxe esse mal para o país (ANDERSON, 2011). Se não se resumia a uma questão de classe, por que então a mídia brasileira era tão contra o governo Lula?

Segundo Anderson (2011), a ascensão do presidente Lula representava uma perda de poder da imprensa que desde a redemocratização ditava os candidatos que seriam eleitos, tendo o apoio popular a candidatura Lula quebrado com esse ciclo. Anderson (2011) afirma que esse sentimento antipetista implementado pela mídia não seria possível se não tivesse encontrado solo fértil na classe média tradicional que se incomodava com a perda de status causada pela ascensão de uma classe média de origem mais humilde frequentando os mesmos espaços que ela ocupava.

Esse contexto de antipetismo fez com que houvesse uma mudança de seu eleitorado no segundo mandato, reduzindo sua popularidade na classe média, mas aumentando nas classes menos favorecidas e entre os idosos. Os idosos que foram muito beneficiados em seu governo com mudanças no Estatuto do Idoso e as classes mais baixas com os programas sociais, dentre eles o mais importante sendo o Bolsa Família, um programa de transferência de renda a famílias perto da linha da miséria com condicionalidades de educação e saúde (ANDERSON, 2011).

Embora os movimentos sociais, sobretudo os sindicalistas tenham sido os maiores responsáveis pela eleição do presidente Lula, o tempo no poder foi fazendo com que o PT (incluindo o governo Dilma) fosse se esquecendo da importância do trabalho de base. Movimentos sociais foram ganhando espaço para negociação institucional com o governo, como, por exemplo, os próprios conselhos, e cargos foram dados a seus líderes, mas a militância fora do âmbito estatal foi sendo marginalizada. Essa perda de trabalho de base e o sentimento de antipetismo construído pela mídia foram elementos importantes para o *impeachment* da presidenta Dilma em seu segundo mandato e para ascensão do presidente Bolsonaro nas eleições seguintes (ANDERSON, 2011 e DEMOCRACIA..., 2019).

Mesmo que o PT tenha se distanciado dos movimentos sociais fora do âmbito institucional, vale destacar a relevância da inserção dos movimentos no governo. Quando o presidente Lula assumiu, novos ministérios e secretarias foram criados. Com essa expansão estatal muitas novas conferências e conselhos surgiram juntamente com uma quantidade muito significativa de cargos. Em uma pesquisa que analisava a origem dos cargos comissionados, 45% dos entrevistados se diziam pertencentes de movimentos sindicais e 46% se diziam pertencentes de movimentos sociais (TEIXEIRA, 2013). Foram criados 18 conselhos nacionais e outros 15 foram reformulados,

representando um crescimento muito significativo de mecanismos participativos institucionais (AIDAR, 2016).

Tabela 1 - Criação dos conselhos nacionais

Período	Quantidade de conselhos criados
1931-1940	1
1941-1950	0
1951-1960	0
1961-1970	3
1971-1980	1
1981-1990	4
1991-2000	9
2001-2010	21
2011 - 2014	2

Fonte: Aidar (2016), p. 48. Dados retirados da Secretaria Geral da Presidência da República.

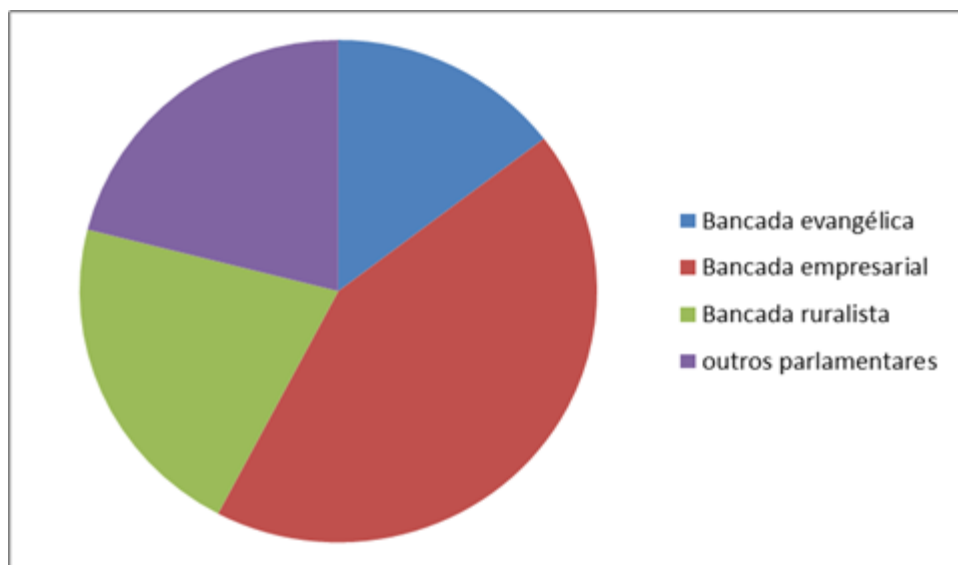
No governo Dilma, foi criado o decreto nº 8.243/2014, que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) para organizar e fortalecer os instrumentos participativos já criados e consolidar um projeto uniforme de governo de diálogo institucional com a sociedade civil. A PNPS e o SNPS foram frutos de um diálogo entre Estado e sociedade civil que já havia começado no governo Lula antes mesmo do governo Dilma. Embora a criação da PNPS e do SNPS já estivessem nos planos de governo muitos anos antes, vale ressaltar que a série de manifestações que ocorreram em junho de 2013 tiveram um papel catalisador para publicação do decreto nº 8.243/2014 (MAGALHÃES, 2016). Por mais que a PNPS ainda fosse um tanto tímida, não estabelecendo, por exemplo, previsão de recursos para participação social ou fortalecendo o caráter deliberativo dos conselhos, deixou legados importantes:

Os principais legados da Política são o estabelecimento de um estatuto jurídico a mecanismos antes previstos informalmente, o tratamento de questões centrais do ponto de vista da representatividade, a tentativa de articular os espaços, principalmente conselhos e conferências, e a busca pela oxigenação da participação, por meio de ambientes virtuais, de maneira a atrair o público, geralmente distante das experiências institucionalizadas (ALMEIDA, 2017, p.3)

Essa política teve uma repercussão negativa na mídia e por alguns parlamentares no congresso. O discurso era que o PNPS fazia uma mudança do regime representativo para participação direta, sendo uma afronta aos representantes eleitos (ALMEIDA, 2017). A velha polêmica entre participação e representação tratada na sessão anterior, em uma perspectiva que não compreende a coexistência entre as duas e não reconhece a importância da inserção de vozes excluídas no jogo político para democracia. Esses parlamentares faziam parte da configuração mais conservadora que o congresso já assumiu nas últimas décadas, o que atrapalhou muito a governabilidade da presidenta Dilma e foi responsável pela restrição de muitos direitos das minorias (SANTOS, 2018).

Em 2014, dos 513 parlamentares que compõe a Câmara dos Deputados, 221 eram da bancada empresarial; 109 eram da bancada ruralista, que atua em prol do interesse dos grandes latifundiários, e 75 eram da bancada evangélica. Apesar de não ter tido um aumento significativo da bancada evangélica em 2014, os parlamentares eleitos eram representantes de grupos mais radicais dentro do cristianismo. A bancada evangélica além de pregar uma política que defenda uma moralidade conservadora, também é conhecida pelo seu posicionamento acerca da criminalidade, sendo a favor do porte de armas, da diminuição da maioria penal e investimento em força policial. O presidente da Câmara em 2014 foi Eduardo Cunha (PMDB/RJ), um parlamentar da bancada evangélica que acelerou a tramitação de diversos projetos conservadores além de ter tido um papel importante no *impeachment* da presidenta Dilma, abrindo o processo de *impeachment* logo após do PT não tê-lo apoiado em um processo de cassação na comissão de Ética que sofrera (SANTOS, 2018).

Figura 1 - Gráfico de composição da Câmara dos Deputados 2014.



Fonte: Elaborado pela autora, 2020

Aidar (2016) comenta a visão de Érika Kokay de que a bancada BBB (“Bancada do Boi, da Bala e da Bíblia”, como é popularmente chamada a bancada evangélica, a bancada ruralista e os parlamentares a favor do armamento) representa um nível de unidade e articulação da qual a oposição não possui, não tendo os representantes progressistas opiniões harmônicas a respeito de certas pautas, como a LGBT. Essa configuração é um elemento de grande impacto na representação LGBT e de minorias de forma geral no congresso, tendo influência do andamento do CNCD durante o governo Dilma. Exemplos dessa influência são a articulação feita por deputados conservadores, incluindo Jair Bolsonaro, para retirar de circulação um material didático produzido pelo Ministério da Educação dentro do Programa Escola Sem Homofobia, que ficou conhecida como “kit gay”; a criação de uma comissão especial para se discutir o Estatuto da Família, que exclui da definição de família casais homossexuais, e resistência às propostas apresentadas pelo governo no 3º Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), que tinha um destaque especial para os direitos dos LGBT e foi importante na história do CNCD/LGBT (SANTOS, 2018).

Dilma foi escolhida como candidata do PT, segundo Anderson (2011), por ter mostrado um bom trabalho técnico nos seus cargos anteriores, como Ministra de Minas e Energia; por não ter sua imagem vinculada a corrupção do PT e por ser uma mulher, sendo uma boa ideia promovê-la como primeira presidente do sexo feminino. Apesar de seu pouco carisma e pouca experiência

política, Dilma foi eleita devido ao apoio político de Lula e sua incrível popularidade (ANDERSON, 2011 e DEMOCRACIA..., 2019).

O presidente Lula conseguiu a proeza de conciliar avanços econômicos e distribuição de renda sem romper com as elites, mas a presidenta Dilma, na leitura de Teixeira, Dweck e Chernavsky (2017), fez rupturas no bloco de poder (na noção de Nicos Poulantza) sem ter tido apoio popular o suficiente para sustentar essa ruptura. Na leitura dos autores, essa ruptura teria feito com que houvesse uma criminalização infundada da política fiscal motivada por interesses políticos de se implementar uma agenda liberal e restaurar os blocos de poder.

A constante ameaça de fugas de capital externo que o presidente Lula enfrentou no início de seus mandatos fez com que ele adotasse uma política ortodoxa que beneficiou muito as elites bancárias e financeiras, tornando-as hegemônicas no bloco de poder. Essa dependência do capital externo foi gradativamente sendo superada com a situação externa favorável e uma política de acúmulo de reservas internacionais. No segundo mandato, Lula já estava em condições melhores de adotar uma política fiscal anticíclica para combater a crise de 2008, que foi superada com sucesso fazendo com que o Brasil subisse de décima terceira para sétima economia do mundo (TEIXEIRA; DWECK, CHERNAVSKY, 2017; ANDERSON, 2011 e DEMOCRACIA..., 2019).

Quando chegou ao poder, Dilma tentou implementar uma política mais desenvolvimentista enfrentando de frente as elites financeiras. Diminuiu as taxas de juros e aumentou a competição dos bancos públicos com os privados para reduzir os *spreads* bancários. Essa perda de poder das elites financeiras representava um aumento de poder na esfera produtiva, com o incentivo aos investimentos (queda da taxa de juros) e depreciação cambial (vantagens na exportação). O governo Dilma também apresentou outras vantagens para o setor produtivo, como o aumento do financiamento do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico Social (BNDES), expansão de créditos de bancos públicos e compras governamentais (TEIXEIRA; DWECK, CHERNAVSKY, 2017).

Contra os interesses da classe financeira e a contragosto da mídia, Dilma é reeleita em 2014 em uma competição acirrada com Aécio Neves do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Em 2015 a economia sofre uma desaceleração, que foi usada de pretexto para se instaurar uma “tese de ganância” como colocada Teixeira, Dweck e Chernavsky (2017), que embasava ideologicamente o impeachment.

A recessão de 2015 foi a combinação de vários fatores. A expectativa deprimida em função da desaceleração econômica e pessimismos gerados pelas manifestações de 2013, que tiveram ampla participação da mídia com interesses eleitorais. Uma política de austeridade, feita com o objetivo de recuperar a credibilidade da política fiscal (perdida com as pedaladas e contabilidade criativa). Com a instabilidade política gerada pela operação Lava Jato. Por fim, pelo próprio processo de *impeachment* (TEIXEIRA, DWECK, CHERNAVSKY, 2017).

O processo de *impeachment* foi baseado em dois pontos: a irregularidade no decreto de crédito suplementar – quando se sabia que as metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) não seriam cumpridas – e o atraso no repasse da união aos bancos públicos (pedaladas fiscais). O que Teixeira, Dweck e Chernavsky (2017) vão dizer é que esses argumentos são infundados porque essas práticas sempre foram comuns em outros governos, inclusive tendo sido incentivadas pelo próprio FMI na crise de 2008, e só no segundo governo Dilma elas foram criminalizadas. Teriam sido, portanto, uma criação de um crime para tirar uma presidenta democraticamente eleita por desprazer das elites com o conjunto da ópera.

Teixeira, Dweck e Chernavsky (2017) contextualizam as relações das práticas fiscais e legislação reduzindo o debate a duas principais vertentes: a nova síntese neoclássica e a keynesiana. A nova síntese neoclássica, os gastos estatais devem ser reduzidos enquanto recursos devem se direcionar a pagar a dívida, evitando instabilidades nas principais variáveis macroeconômicas especialmente as taxas de juros e inflação. A síntese neoclássica se baseia na tese da “contração fiscal expansionista” em que a austeridade e pagamento da dívida traz a confiança dos agentes econômicos levando a investimentos e crescimento e o contrário traz a desconfiança e o futuro aumento de impostos. Já na visão keynesiana a demanda privada reprimida tende a levar uma redução da produção, aumentando o desemprego e a renda, e conseqüentemente o consumo em um ciclo vicioso que aumenta a recessão e só pode ser revertido por investimentos estatais. Segundo Keynes, os gastos públicos são capazes de aumentar a demanda agregada mais do que os gastos que, em situações de fatores de produção ociosos, leva a expansão da atividade econômica rompendo o ciclo vicioso.

A visão keynesiana foi predominante nas décadas de 1940 e 1970, perdendo força para a nova síntese neoclássica nas décadas de 1980 e 1990. Isso fez com que os países criassem aparatos legais que incentivassem a austeridade. Contudo, na crise de 2008, a vertente keynesiana voltou a ganhar força com a necessidade de implementar políticas anticíclicas. O FMI começou a fomentar

o debate sobre o papel do Estado na política fiscal e concluiu que o que veio a se chamar de pedaladas fiscais e contabilidade criativa foram instrumentos amplamente usados por todo o mundo para contornar regras fiscais rígidas para salvar a economia. Regras fiscais foram sendo adaptadas para dar mais flexibilidade para se fazer uma política fiscal anticíclica, com a flexibilidade de metas fiscais a curto prazo, adoção de cláusulas de escape e ao mesmo tempo criar regras para sustentabilidade a médio e longo prazo da dívida pública (TEIXEIRA; DWECK, CHERNAVSKY, 2017).

Portanto o governo Dilma não fez diferente do que diziam as práticas internacionais e tinha uma visão keynesiana de impulsionar o desenvolvimento pelo investimento estatal. Essa postura desenvolvimentista ia de encontro com os interesses do sistema financeiro. O discurso feito pela mídia, pelos políticos e inclusive por outros acadêmicos foi a “tese da ganância” em que o governo Dilma estava gastando demais e tentando burlar as leis financeiras levando o país para um fisco econômico (TEIXEIRA; DWECK, CHERNAVSKY, 2017).

Segundo Teixeira, Dweck e Chernavsky (2017) essa tese não se confirma porque a redução do resultado primário no governo Dilma se deu pela retração da receita, com a desaceleração, não aumento do gasto. A taxa de média de crescimento do gasto da presidenta Dilma foi menor do que a do presidente Lula e FHC. A evolução da dívida pública bruta e líquida com percentual no Produto Interno Bruto (PIB) estaria relacionada às despesas com juros e a desaceleração do PIB, não com o aumento do gasto.

O governo fez o pedido de alteração da meta anual enquanto fazia decretos que aumentavam o crédito. Fazer esse pedido foi considerado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), depois de muita pressão midiática e política, como crime de responsabilidade porque esses decretos não poderiam ser feitos antes do pedido de alteração de meta ser aprovado. Portanto a questão não seria o cumprimento da meta, mas o rito de cumprimento da meta. Inclusive a meta foi cumprida em 2015, ainda que já alterada pelo congresso no final do ano. Contudo, esse argumento não se sustenta, porque em 2009 e parcialmente em 2001, decretos parecidos foram editados sem questionamento algum (TEIXEIRA; DWECK, CHERNAVSKY, 2017).

O *impeachment* de 2016 teria sido difundido e motivado por interesses políticos. Em outras palavras, um golpe, como o próprio sucessor da presidenta Dilma, o presidente interino Michel Temer anunciou, em entrevista feita ao Roda Viva em 2019 depois que já tinha saído do poder. Na entrevista, o presidente Temer lava suas mãos, sabendo dos julgamentos da história, dizendo que

não foi um dos arquitetos do golpe, que assumiu pela situação. Disse que o PMDB, seu partido, foi passivo ao que aconteceu porque a opinião pública estava muito forte e os partidos já estavam vocacionados a não apoiar a Dilma.

Segundo Teixeira, Dweck e Chernavsky (2017), o *impeachment* (ou golpe) teria sido um pretexto político para tirar uma presidenta que iria de encontro com os interesses do bloco de poder das elites financeiras. Na leitura de Petra, em *Democracia em Vertigem* (2019), outra classe se beneficiaria com o golpe, os políticos e empresas envolvidas nos esquemas de corrupção deflagrados pela Lava Jato, operação criada no governo Dilma em 2014 para tentar restaurar a credibilidade da população depois das manifestações de 2013. Ainda segundo Teixeira, Dweck e Chernavsky (2017), a presidenta Dilma promoveu fissuras no bloco do poder sem o PT ter tido uma conexão suficientemente forte com os movimentos sociais para sustentar essas mudanças.

A ruptura no bloco de poder beneficiaria mais os setores produtivos, mas o empresariado apoiou o *impeachment*, ainda que de forma tardia. O que teria feito, então, que os empresários ficassem contra o governo Dilma? Teixeira, Dweck e Chernavsky (2017) usam as teorias de Kelecki sobre os aspectos políticos do pleno emprego para explicar parte dos motivos. Segundo Kelecki os investimentos estatais têm um papel importante na produção do pleno emprego porque esse não é um objetivo das empresas, que visam apenas a produção de bens de consumo para angariar lucros. Os capitalistas não gostam muito quando o Estado intervém porque sua confiança perde o status de importância na geração do pleno emprego. Em segundo lugar, os subsídios ao consumo iriam contra a ideia de meritocracia, cerne da moralidade capitalista. Por fim, o efeito do pleno emprego acabaria com a função disciplinadora das demissões, dando maior poder de barganha para os funcionários em relação aos empregadores. Nos governos Dilma e Lula houve uma queda constante do desemprego até 2015, em que a economia desacelerou e uma política mais austera foi tomada.

O discurso dos empresários ao apoiar o *impeachment* era de que os salários cresciam além da produtividade. Além das relações de emprego, a diminuição das taxas de juros diminuía a receita financeira das empresas. A queda das taxas de juros gerou uma maior dependência da produção desnudando problemas de competitividade. Parte do empresariado assumiu um comportamento conservador não realizando, como esperado, novos investimentos. A piora da situação fiscal fez o empresariado desconfiar da capacidade do Estado de dar incentivos fiscais e subsídios sem elevar impostos, o que fez eles pularem do barco (TEIXEIRA; DWECK, CHERNAVSKY, 2017).

Quando houve o que pode se chamar de golpe, a política tomou uma guinada liberal com a posse do presidente Temer. Reformas liberalizantes foram tomadas, como a reforma trabalhista e a previdenciária, que tiravam direitos precarizando empregos e retardando aposentadorias. Várias empresas foram privatizadas e o papel do BNDES foi diminuído. A emenda constitucional (EC) dos gastos (EC nº95) que congela os gastos do Estado por 20 anos foi das medidas que mais marcou o fim da tentativa de promoção de um estado de bem-estar social brasileiro e uma volta do poder das elites financeiras. Movimentos sociais, sobretudo os trabalhistas, que antes tinham uma ponte de diálogo com o governo nos anos de PT foram perdendo espaço institucional (TEIXEIRA; DWECK, CHERNAVSKY, 2017).

As eleições depois do mandato de Temer foram muito conturbadas – marcadas por uma crise política que se alastrava desde 2013 e uma grande polarização. Desde 2013 foram feitas várias manifestações que serviram para deslegitimar as representações políticas que seriam tidas como corruptas ou lenientes a corrupção. Almeida (2019) explica as eleições de 2018 como sendo fruto desse descrédito da política com a eleição de um candidato que se apresentava como um *outsider* do sistema político e uma crescente onda conservadora e evangélica que se sentia atacada com os avanços progressistas desde a redemocratização.

Em 2018, o PT tentou lançar Lula mais uma vez como candidato pela popularidade que o ex-presidente ainda tinha em parcela da população. Contudo, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) impediu a candidatura de Lula por causa da sua prisão encabeçada por Sérgio Moro devido a um suposto apartamento que o ex-presidente teria ganhado de propina nos escândalos envolvendo a Petrobras. Por mais que essa prisão tenha sido muito contraditória e que o juiz Sérgio Moro não tenha agido com os conformes da legalidade vazando dados para imprensa, a prisão de Lula e os incontestáveis escândalos de corrupção que envolveram o PT fortalecem a opinião popular sobre a corrupção e descrédito do partido. Depois que o PT mudou seu candidato para Fernando Haddad, o marketing do partido foi vincular a imagem de Haddad a de Lula o que não só transferiu sua popularidade, mas também seu estigma (ALMEIDA, 2019).

As eleições de 2018 foram marcadas pelas *fake news*, em que várias notícias falsas circularam por aplicativos como *WhatsApp* numa velocidade incrível, principalmente utilizadas para difamar adversários. Embora fosse tolice negar que todos os lados usaram desse artifício, não seria exagero dizer que o candidato Bolsonaro foi o que usou esse mecanismo com mais intensidade. Suas difamações iam muito na direção da onda conservadora colocando Haddad e sua

vice Manuela como inimigos da moral com, por exemplo, as invenções sobre o “kit gay” e “ideologia de gênero” (ALMEIDA, 2019).

O presidente Bolsonaro se elegeu com um discurso retrógrado em que elogiava a ditadura e ia contra os avanços alcançados pelos movimentos identitários, o que foi receptivo devido a uma onda conservadora. Almeida (2019) elenca quatro linhas de forças sociais que atravessaram a conjuntura em que conservadores e evangélicos estão implicados: econômica, moral, securitária e societal.

A primeira linha, a econômica, refere-se ao papel do Estado na economia. Se fundamenta nas críticas às políticas de proteção social feitas principalmente pelas classes médias que não se viam contempladas por não assumirem atributos de vulnerabilidade. Complementar a leitura de Almeida (2019), esses sentimentos da classe média contra a ascensão dos mais pobres já foi explorado nesta sessão pela leitura de Anderson (2011) que fala do sentimento antipetista gerado pela mídia numa classe média tradicional que não suportava sua perda de status. As políticas de assistência social iam contra a ideia de mérito e esforço pessoal pregada pela ideologia evangélica, algo que é mais explorado em a *Ética Protestante e o “Espírito” do Capitalismo*, escrito por Weber (2007).

Vale frisar que a crítica ao Estado não dispensa serviços públicos de saúde, educação e segurança, mas a ideia de Estado mínimo segundo Almeida (2019) ancora-se na recusa a corrupção. Em *Democracia em Vertigem* (2019), Petra entende que a postura liberal do presidente Bolsonaro é bem recebida por elites econômicas, que apoiaram Bolsonaro em detrimento do PT.

A segunda linha seria sobre a moralidade e costumes. Vê-se uma intenção reativa dos evangélicos e outros cristãos às conquistas progressistas depois da constituição de 1988 em relação a direitos reprodutivos e sexuais. Nesse aspecto vê-se um problema para o movimento LGBT, como será explorado melhor na próxima sessão, sempre teve uma relação de opressão com a heteronormatividade pregada pelas religiões cristãs (salvo as de matriz africana) e que foi especialmente atacada em inúmeros discursos feitos pelo presidente antes e depois da eleição (ALMEIDA, 2019).

Dentre elementos que apontam para a presença do conservadorismo no que tange a moralidade e costumes, vale a pena frisar a escolha de Damares Alvez como ministra, já que o objeto dessa pesquisa, o CNCD, encontra-se dentro no ministério que ela dirige. Damares é uma advogada e pastora evangélica que teve um papel muito importante na política assessorando a

bancada evangélica por muitos anos. Ela se mostra como uma política conservadora e já se posicionou várias vezes contra a “ideologia de gênero” e o feminismo. Seu posicionamento se torna muito relevante devido a pauta que trata seu ministério, que recebeu o nome de Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos no governo Bolsonaro, que abarca questões diretamente ligadas a minorias identitárias e minorias em geral.

Ainda relacionado as razões conservadoras as medidas progressistas geradas depois da constituição e o silenciamento de minorias identitárias, está a restrição que o presidente Bolsonaro tem feito a participação como um todo. É imprescindível para essa pesquisa que se cite nessa contextualização do governo Bolsonaro a publicação do decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019 que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Esse decreto extingue todos os conselhos não instituídos por lei até o fim de 2018, que era o caso do CNCD, estabelecendo algumas restrições para a criação ou recriação de conselhos e extinguindo a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação criados pela presidenta Dilma.

A terceira linha de força social se refere a segurança. Almeida (2019) notou um aumento da demanda por políticas mais punitivas. Uma das grandes bandeiras do presidente Bolsonaro era o armamento da população e a ideia de que “bandido bom é bandido morto”. No congresso, o número de deputados e senadores ligados a corporações de segurança pública saltou de 18 para 73 (entre bombeiros militares, policiais civis, policiais militares, militares reformados e membros das forças armadas). A bancada evangélica sempre defendeu um sistema securitário mais punitivo, tendo dois terços dos deputados evangélicos votado pela diminuição da maioria penal.

A última linha se refere a polarização de opiniões políticas e intolerâncias no meio interpessoal. Na crise o país estava muito dividido entre lulopetistas e bolsonaristas, e anti-lulopetistas e anti-bolsonaristas, tendo as eleições no segundo turno marcadas por fanatismos e votos feitos com a intenção de que o adversário não ganhasse mais do que a de que o candidato votado entrasse no poder. Dentre desse contexto de fogo cruzado, muitos brasileiros também preferiram se abster, tendo uma quantidade avassaladora de votos em branco (ALMEIDA, 2019).

A política brasileira foi marcada por várias reviravoltas no recorte apresentado nessa pesquisa. Desde um governo de direita que colaborou muito para os direitos humanos. A ascensão do PT, marcada por avanços sociais e uma institucionalização da participação social. O golpe contra uma presidenta democraticamente eleita e a falta de um apoio popular que impedisse sua

queda. Uma retomada liberal feita por um presidente interino que tomou uma série de medidas a contragosto de movimentos sociais trabalhistas que perderam espaços de diálogo com o governo. Terminando com a eleição de um candidato “apolítico” que se elegeu com discursos conservadores regressivos às conquistas progressistas feitas desde a redemocratização

1.3 História do movimento LGBT

Para discutir a representação do CNCD dentro das políticas públicas, é preciso entender a trajetória do movimento que esse conselho representa. Mesmo que nem sempre fossem chamados por esses nomes, as lésbicas, os gays, os bissexuais e os travestis e transexuais sempre existiram e sofreram preconceitos por exercerem suas identidades. Para entender as demandas do movimento LGBT, é importante discutir os motivos que tornam esse grupo uma minoria de direitos, pensando nas relações de sexo e de gênero como disputas de poder. A relação desse grupo com o Estado nem sempre foi amistosa, sendo a própria criação do conselho uma vitória do movimento. Por mais que a discriminação contra os LGBTs seja velha, o movimento é algo recente devido aos contextos políticos e sociais que compuseram a vida desses atores marginalizados.

Rubin (2003) afirma que “conflitos contemporâneos sobre valores sexuais e condutas eróticas têm muito em comum com disputas religiosas de séculos anteriores.” (RUBIN, 2003, p. 1). A autora desenvolve que a moralidade cristã entendia todo o sexo como inerentemente sujo e pecaminoso, mas que alguns tipos podiam ser justificados em alguns pretextos, sendo o mais aceito a reprodução dentro de um casamento monogâmico. Rubin (2003) afirma ainda que há uma hierarquia sexual em que existe uma escala entre o bom e o mau comportamento sexual, sendo a homossexualidade vista como pecaminosa, principalmente quando não monogâmica. A prostituição e transexualidade eram vistas como o auge da transgressão de valores. A autora relata que as “Cruzadas Moralistas” do século XIX se refletiram no século XX em toda sociedade, inclusive nos que não eram cristãos, como uma herança cultural. Esse preconceito histórico contra os homossexuais se evidenciava nas leis do Estado, que perseguia comportamentos que eram considerados maus comportamentos sexuais segundo a hierarquia no século XX.

No Brasil, o Código Penal Imperial de 1830 eliminava todas as referências ao crime de sodomia, um pecado cujo a punição era ser queimado pela fogueira. No entanto, as leis do século

XIX e XX restringiam o comportamento dos homossexuais com legislações que preservavam os bons costumes e versavam a respeito de vadiagem. Não existiam espaços de convivência gay, sendo todos os comportamentos desviantes restritos ao âmbito privado (GREEN, 2015). Lugares de comunidades eróticas homossexuais (bares, saunas e afins) foram muito perseguidos na América e outros lugares do mundo, existindo um grande esforço do Estado em destruir esses espaços e punir quem os ocupasse (RUBIN, 2003). Rubin (2003) conta que nos Estados Unidos existia uma comparação dos homossexuais com estupradores e molestadores infantis. Uma das maiores táticas contra comportamentos sexuais não normativos era alegar que as crianças deveriam ser protegidas dessa influência pecaminosa.

A medicina psiquiátrica também se encarregou, junto com o Estado e religião, de segregar homossexuais e transexuais, bem como outros comportamentos sexuais desviantes da normalidade. Machado de Assis (1994), famoso escritor de literatura brasileira, escreveu um conto chamado “O Alienista” que satiriza a obsessão da medicina no século XIX em caracterizar o que é normalidade. No conto, o Dr. Simão Bacamarte passa a ver loucura em todos e internar compulsoriamente todos ao seu redor e no fim ele mesmo se interna soltando todos os outros por se perceber como único diferente (o único normal).

Apesar da tendência que a psiquiatria teve no início de definir o que era normalidade, a homossexualidade e transexualidade demoraram para deixar de ser consideradas doenças, permitindo que vários livros fossem produzidos para “curar” esses distúrbios. Apenas no dia 17 de maio de 1990 a Organização Mundial da Saúde (OMS) retirou a homossexualidade do Código de Classificação Internacional de Doenças (CID) (TERTO e SOUZA, 2015). Contudo, apenas agora em 2018 o CID 11, o primeiro em que transexualidade não conta como doença mental, foi aprovado pela ONU (ONU, 2019). O Brasil foi um pouco mais adiantado do que a ONU em deixar de considerar a homossexualidade como doença. Em 1985, o Grupo Gay da Bahia (CGB), um dos primeiros movimentos homossexuais do Brasil, foi vitorioso na campanha da retirada da homossexualidade do código de classificação do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS). A pressão desse movimento fez com que a alteração do INAMPS fosse aprovação no Conselho Federal de Medicina (SOUZA, 2015; GREEN, 2015).

As relações modernas passam a ter um clima diferente dos presenciados em anos anteriores (antes dos anos 1950) devido a mudanças sociais geradas pela urbanização (RUBIN, 2003). A revolução industrial fez com que houvesse mudanças nas relações familiares e alterações nos

papéis de gênero. Os novos contextos urbanos fizeram com que novas identidades pudessem emergir. Como nas cidades têm mais pessoas e consequentemente mais gays que no campo, os homossexuais se agrupavam como um grupo étnico – como caracteriza Rubin (2003). Green (2015) afirma que no Brasil os homossexuais buscavam o anonimato das grandes cidades e que Recife, Salvador, Rio de Janeiro e São Paulo que tinham grandes polos de convivência LGBT. Começavam a acontecer transformações culturais e sociais que mudavam as noções de gênero e de sexualidade (GREEN, 2015).

A ditadura militar no Brasil afetou inicialmente pouco as sub-culturas gays e lésbicas das grandes cidades. Os gays de esquerda não sofriam repressão pela sua conduta sexual, mas sim por suas manifestações políticas. O impacto da Rebelião de Stonewall (grande série de manifestações violentas da comunidade LGBT em Nova York) atingiu a América Latina no começo dos anos 1970. Só que o Brasil, devido a ditadura, demorou mais para se estruturar como um movimento (GREEN, 2015). Na literatura, o movimento LGBT brasileiro surge no fim dos anos 1970. O ano 1978 foi um ano que a sociedade civil estava muito organizada em prol do fim da ditadura e grupos identitários também estavam mais articulados em prol de direitos. O movimento feminista foi muito importante no contexto de emergência do movimento LGBT por lutar contra paradigmas que também servem de suporte para homofobia e por reivindicar que o pessoal é também político. No final dos anos 1970 houve uma maior consolidação do movimento LGBT, em que se viu mais manifestações nas praças públicas, emergência de grupos organizados, encontros nacionais etc. (GREEN, 2015; FACCHINI, 2012).

Nos anos 1970 e 1980 a realidade já era muito diferente dos anos 1950, em que os gays ocupavam mais os espaços públicos. Em *Fun Home, Uma Tragicomédia em Família*, autobiografia de Alison Bechdel (2018), essa diferença entre os homossexuais dos anos 1950 e dos anos 1980 fica evidente. Nesse livro, Bechdel (2018) descreve sua vida focando na sua relação com seu pai. Pouco depois de enviar uma carta para seus familiares dizendo que era lésbica, ela recebe uma ligação de Bruce, seu pai, e estranha sua reação. Ele parecia feliz em pensar que ela estivesse participando de alguma orgia: “Todo mundo tem que experimentar. É saudável” (BECHDEL, 2018, p.77). Depois ela recebe uma carta de represália de sua mãe que falava de forma tácita sobre uma catástrofe que ocorrera em sua vida. Bechdel manda uma carta em resposta em que pergunta qual catástrofe ela se referia. Ao receber, sua mãe liga explicando que Bruce também era um homossexual. No momento em que ouve de sua mãe que seu pai havia tido casos com outros

homens, Bechdel diz para si mesma: “Eu fora eclipsada, rebaixada de protagonista do meu drama pessoal a alívio cômico da tragédia de meus pais” (BECHDEL, 2018, p.58).

O jeito que Bechdel lida com sua homossexualidade é completamente distinta do jeito de seu pai devido à diferença de contexto vivida por cada um. No momento em que Alison envia a carta, por volta dos anos 1980, quando estava na faculdade, ela ainda não tinha tido uma relação afetiva ou sexual com outra mulher. Ela chegou a essa conclusão pelo que ela sentia e pelo que tinha lido. Disse que sua homossexualidade era uma hipótese tão bem-acabada que não havia motivos para dúvida. Quando descobriu sua identidade, começou timidamente a ler mais e participar de grupos sobre o assunto.

Na época, o movimento já tinha avançado. Já existiam grupos ativistas e uma produção maior sobre a homossexualidade. No contexto de Bruce, o movimento praticamente não existia. Ele entende a homossexualidade da filha como algo libidinoso porque em sua época a homossexualidade só era ‘liberada’ em espaços de transgressões a moralidade sexual. A relação que tinha com outros homens não tinha um enfoque afetivo maior do que o sexual, estando sempre à margem de seu casamento. Seu pai afirma que existiam poucas situações no passado em que tivesse preferido assumir; que não havia nem mesmo cogitado no assunto até seus 30 anos. Em uma carta que troca com a filha, conversando sobre suas experiências, escreve:

É claro que parece que estou fugindo do problema. Mas de que serve fugir? Tomar partido é um tanto quanto heroico e eu não sou nenhum herói. Será que vale mais a pena? [...] Confesso que tenho uma certa inveja da “nova” liberdade (?) que hoje aparece nas universidades. Nos anos 50, isso não era nem considerado uma opção. É difícil acreditar que vi bebedouros para negros e brancos na escola primária, na Flórida. Sim, meu mundo era bem limitado. (BECHDEL, 2018, p.211 e 212)

O movimento sofreu algumas divisões de vertentes no seu início relacionadas a parceria ou não com os movimentos operários (GREEN, 2015). Herbert Daniel foi uma figura política importante, em sua bibliografia ele explica as dicotomias entre direita e esquerda dentro do movimento e seus próprios conflitos dentro desse contexto. O movimento gay não se enquadrava nem na direita nem na esquerda. A direita conservadora achava que a homossexualidade era uma perversão comunista para destruir a família e os bons costumes (RUBIN, 2013; DANIEL, 1984). A esquerda achava que as pautas identitárias eram uma luta menor, que serviam para dividir as

militâncias e tirar o foco da luta maior: o fim da ditadura e a implementação do comunismo (DANIEL, 1984; PEREIRA, 2016). Herbert participou durante muito tempo contra a ditadura como forma de se desvirtuar do corpo. Ele se entregou a militância reprimindo seus desejos homossexuais e suas disforias corporais (Herbert discorre sobre gordofobia e padrões de beleza já naquela época), ficando oito anos sem ter relações sexuais. Sua bibliografia, *Meu Corpo Daria um Romance*, é dirigida a dois militantes de esquerda que foram homofóbicos com ele. Daniel (1984) usa seu livro para denunciar o conservadorismo dentro da própria esquerda e falar da homofobia como um problema cultural, que surge principalmente por causa da misoginia.

Existem muitos teóricos e evidências culturais que mostram a relação entre o machismo e a homofobia. Green (2015) afirma que nos anos 1970, as relações sexuais homossexuais eram muito marcadas pela construção tradicional de gênero e a distinção entre a “bicha” e o homem verdadeiro. Daniel (1983), em outro trabalho, discorre sobre a dicotomia “bicha e bof” a partir de uma piada ‘manjada’. No texto, o autor afirma que a figura do “viado” é cômica porque é ridículo um homem se rebaixar a posição de uma mulher, como um papel inferior. Essa ideia leva a reflexão de que piadas sobre lésbicas já não são tão comuns ou engraçadas, porquê relações conjugais que não dependem da figura masculina não são ridículas, mas transgressoras. Tanto que a violência que as lésbicas sofrem é diferente dos homens. As lésbicas sofrem com a fetichização como uma reação do patriarcado em impor uma figura fálica em um ambiente que o recusa.

Daniel (1983) afirma que o preconceito que a “bicha” sofre, que os gays sofrem, é uma forma de os homens sofrerem uma espécie de machismo por exercerem papéis femininos e as lésbicas por transgredirem os delas de acordo com os paradigmas conservadores. Os autores, tanto o Green (2015) quanto o Daniel (1983), chamam atenção para a não identificação do “bof” (o homem que penetra a “bicha” nas relações sexuais e que não têm comportamentos femininos) não se enxerga na identidade homossexual, porque ele exerce o papel de “homem”. Green (2015) afirma que os homossexuais só vêm a se enxergar nas identidades de gays e lésbicas de forma generalizada com a consolidação do movimento no fim dos anos 1970 e início da década de 1980. Daniel (1984) contando da sua experiência tardia com os espaços de convivência gays, diz que percebe como esse ambiente reproduz uma série de comportamentos misóginos dentro das relações sexuais e afetivas e como os homossexuais masculinos chegam a se vangloriar de ter espaços livres de mulheres. O movimento feminista foi realmente muito importante para quebrar paradigmas do

patriarcado que afetava também os homossexuais, abrindo espaços que possibilitaram o desenvolvimento do movimento LGBT.

Em 1978, a ditadura enfrentava uma oposição mais unida e grupos identitários começam a se reunir em prol de seus direitos. Nesse ano começa a ser publicado o jornal *Lampião da Esquina* por intelectuais e artistas que deixaram seu nome no movimento. O jornal falava sobre sexualidade, discriminação racial, artes, ecologia e machismo e este foi o tema de discussão de muitos encontros realizados pelo grupo Somos, o primeiro grupo organizado em defesa dos homossexuais. Depois do Somos, novos grupos começaram a surgir e foram feitos os primeiros encontros, como o I Encontro de Grupos Homossexuais Organizados. Esses primeiros grupos e esses primeiros encontros que surgem no final da ditadura são entendidos pelos teóricos como a primeira onda (AIDAR, 2016; GREEN, 2015).

A existência da primeira onda pode ser compreendida entre os anos 1978 a 1983. O surgimento do movimento, chamado inicialmente de Movimento Homossexual Brasileiro (MHB), começa paralelo a ditadura provocando algumas tensões e rupturas com alguns movimentos de esquerda. Algo que já foi falado por Daniel (1984) sobre a dicotomia entre direita e esquerda que se colocava entre os movimentos identitários, relacionada a crença de que as discussões sobre o corpo atrapalhavam a “luta maior” (contra o capitalismo). A primeira onda foi caracterizada por uma dimensão terapêutica de empoderamento e solidariedade entre os não-heterossexuais com grupos de apoio e rodas de conversa e por uma tentativa de desconstruir os paradigmas moralistas da sociedade, lutando pelo direito de expressão das identidades e pela liberdade da livre orientação sexual. Além do Somos, outros grupos importantes foram criados nessa primeira onda, como o primeiro grupo lésbico, o Grupo de Ação Lésbico-Feminista ou apenas LF, que surge como uma dissidência do Somos e o Grupo Gay da Bahia (GGB), primeiro grupo a se formalizar como uma ONG e trazer demandas do nordeste (PEREIRA, 2016).

O ano de 1981 foi o auge do movimento, mas já em 1984, os vinte grupos que existiam no país há três anos foi reduzido para cinco. Houve alguns fatores que geraram a desmobilização do movimento. Dentre os principais: as recorrentes fragmentações que faziam com que os grupos não tivessem muitos membros, falta de recursos e infraestrutura, falta de motivação dos dirigentes e a falta de experiência dos ativistas em manter os grupos em meio à crise econômica dos anos 1980. Em 1985, outro fator que impactou na desmobilização do movimento foi a redemocratização, que

deu a impressão de que os homossexuais estavam sendo mais aceitos, ilusão sustentada pela mídia e pelo consumo (GREEN, 2015).

Essa ilusão logo foi quebrada pelo surto da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (AIDS). A AIDS é uma doença sexualmente transmissível causada pelo Vírus da Imunodeficiência (HIV) que gerou uma epidemia entre os anos 1980 e 2000. Foi uma doença que matou milhões e na época causou muito medo, pois não se sabia muito sobre a causa e muito menos sobre a cura. A mídia sensacionalista chamou a doença de “Peste Gay”. A justificativa de que a epidemia era uma punição divina a homossexualidade era algo bem disseminado no imaginário comum, bem como a de que o vírus era trazido por gays ricos que viajavam para os Estados Unidos (GREEN, 2015; RUBIN, 2003). A violência contra LGBT aumentou muito. Entre meados de 1980 e 1990, foi documentado pelo Grupo Gay da Bahia mais de 1200 assassinatos contra homossexuais. Apenas 10% desses crimes resultaram em prisões (GREEN, 2015). Muitos grupos de LGBT começaram a se engajar na luta contra AIDS, disseminando informações e acompanhando serviços de saúde para impedir a discriminação de homossexuais. Caetano Veloso lançou uma música em 1992, no fervor da epidemia, que descreve muito bem esse contexto:

Veados americanos trazem o vírus da AIDS
Para o Rio no carnaval
Veados organizados de São Francisco conseguem
Controlar a propagação do mal
Só um genocida potencial
- de batina, de gravata ou de avental -
Pode fingir que não vê que os veados
- tendo sido o grupo-vítima preferencial -
Estão na situação de liderar o movimento
Para deter a disseminação do HIV
(VELOSO, 1992)

A AIDS e os novos contextos políticos mudaram muito as formas de ação do movimento. Até a epidemia, o movimento se movia em prol da libertação da sexualidade, reivindicando que os homossexuais pudessem ser quem são em todos os espaços. Depois da epidemia, a luta foi em prol do reconhecimento de homossexuais como cidadãos e como minorias merecedoras de direitos. Essa mudança de orientação pode ser entendida como a segunda onda (GREEN, 2015).

Segundo Facchini (2012), apesar da redução das organizações e da crise da AIDS, o movimento tomou rumos mais pragmáticos na década de 1980, sendo menos resistentes a

institucionalização. Nessa época, ocorre uma maior diversificação das formas de ativismo. Além dos grupos comunitários, ativistas começaram a formar organizações formalmente registradas, grupos religiosos, participar de grupos políticos e fazer interfaces entre ativismos e academia. São feitas mais parcerias com o Estado e as primeiras políticas públicas para LGBT foram feitas no campo da saúde contra o HIV/AIDS.

Em 1990, existe um aumento da quantidade de estudos sobre a sexualidade, sobretudo na perspectiva dos direitos humanos e da saúde e os encontros nacionais foram se intensificando (AIDAR, 2016; FACCHINE, 2012). Facchini (2012) interpreta esse fenômeno como sendo fruto da visibilidade da AIDS e do impacto das demandas feministas por saúde reprodutiva. Green (2015) afirmam que a visibilidade da AIDS também fez com que os recursos e a infraestrutura do movimento melhorassem. O autor afirma que alguns movimentos políticos aumentam o engajamento de gays e lésbicas. O *impeachment* do presidente Collor, movimentos sociais do PT e o movimento feminista são exemplos de acontecimentos que fizeram com que LGBTs se motivassem a se articular. Green (2015) comenta que homossexuais começam a participar de partidos e tentar influenciar seus participantes. Facchini (2012) diz que a legitimidade das pautas LGBT nos partidos se intensifica nos anos 1990.

Nessa época, em meados nos anos 1990, as lésbicas tomaram a frente do movimento, sendo muito ativas e reivindicando cada vez mais espaço e visibilidade. As travestis e transexuais, que antes eram pouco politizadas apesar de serem os maiores alvos de violência, passam a ser mais presentes no movimento nos últimos tempos (GREEN, 2015; PEREIRA, 2016). Esse aumento de visibilidades de LBTs no movimento se mostra pelas siglas oficiais. Até 1993, a sigla MHB - Movimento Homossexual Brasileiro, é a mais usada. Depois de 1993, passa a ser a MGL - Movimento de Gays e Lésbicas. Em 1995, a sigla aparece como GLT- Gays, lésbicas e Travestis. Em 1999, o B (de bissexuais) começa a parecer nas siglas. Somente em 2005, no XII Encontro Brasileiro de Gays, Lésbicas e Transgêneros, o uso oficial da sigla GLBT é aprovado, sendo convencionado que o “T” remetia travestis, transexuais e transgêneros. Apenas em 2008, a sigla passa a ser LGBT, por meio de uma polêmica discussão na Conferência Nacional GLBT, pela necessidade de se aumentar a visibilidade do segmento de lésbicas (FACHINI, 2012).

Esse aumento e diversidade de organizações junto com o crescimento e protagonismo de LGBTs que se deu no início da década de 1990 pode ser compreendido como a terceira onda. Pereira (2016) considera que essa terceira onda existiu entre os anos de 1992 até 2005, mas que o

movimento passa ainda por uma quarta onda. Essa quarta onda se diferenciaria da terceira por apresentar uma relação com o Estado ainda mais estreita, com ativistas entrando efetivamente dentro do Estado atuando na formulação e execução de políticas públicas. Esse adentramento mais profundo dos LGBTs no Estado também confrontou um crescimento dos setores conservadores no Estado (principalmente no Legislativo) o que provocou muitas disputas ideológicas sobre rumos das políticas. Observa-se muito nessa onda retrocessos a respeito dos projetos de lei e boicotes a ações do executivo.

A quarta onda também é marcada por novas formas de ativismo e discussões pós-modernas com destaque a Teoria *Queer* e pós coloniais. Começa a haver uma maior pluralização de identidades. Pereira (2016) descreve com suas palavras as ideias de Colling a respeito da quarta onda:

Também ocorrem, a partir das influências da Teoria Queer, movimentos pós-identitários que – diferentemente do que se viu com a afirmação das identidades LGBT, na qual se acirraram as demandas específicas – têm advogado em favor da diluição dessas identidades com o objetivo de questionar toda e qualquer forma de construção e padronização das identidades e defender maior liberdade sobre os corpos e gêneros (COLLING *apud* PEREIRA, 2016; p.123)

A partir dos anos 2000, surgiram políticas feitas para os LGBT fora do campo da saúde graças aos impactos da terceira e quarta onda. O primeiro documento oficial brasileiro que inseriu a orientação sexual no campo dos direitos humanos foi o Plano Nacional de Direitos Humanos, em 1996 e as versões seguintes do PNDH (PNDH II em 2002 e PNDH III em 2009) vão se tornando cada vez menos tímidas no que tange a sexualidade e identidade de gênero. O CNCD, que é objeto dessa pesquisa, é fruto desse momento, sendo criado em 2001 e em 2005 passa a ser mais voltado para a pauta LGBT até que em 2010 ele se torna específico sobre o assunto. As primeiras políticas significativas no campo dos direitos humanos para a população LGBT começam a surgir com articulação do movimento como um todo e as importantes influências do CNCD. Em 2004 é criado o programa Brasil sem Homofobia, o que foi um marco para as políticas LGBT. Em 2008 acontece a primeira Conferência LGBT, a primeira do tipo no mundo, e em 2009 surge o Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (PNPCDH-LGBT), outro importante marco (AIDAR, 2016).

Em suma, a homofobia é algo cultural, que têm raízes na religião e no patriarcado. O Estado e a medicina agiram durante muito tempo contra a população LGBT, contribuindo ou sendo omissos em relação às violências contra ela. O autorreconhecimento dentro das identidades não heteronormativas é algo recente, bem como a existência do movimento de gays, lésbicas, bissexuais, transexuais, travestis e transgêneros. Apenas depois da redemocratização e de uma epidemia que estigmatizou muito os LGBTs, que o movimento se aproximou mais do Estado, ganhando mais políticas e recursos. Segmentos mais vulneráveis demoraram mais para criar força e andam ganhando cada vez mais visibilidade (LBTs) e agora estão emergindo novas identidades para além do binário. O reconhecimento dos LGBTs dentro do campo dos direitos humanos é algo muito novo (começou a pouco mais de duas décadas atrás) e o CNCD foi um marco importante para essa conquista e para defesa desses ideais. O movimento já enfrentou muitos problemas e anda num processo de crescimento. Já é um movimento com certa maturidade, mas não pode deixar de se desenvolver para manter conquistas e enfrentar mais desafios.

2 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Essa pesquisa é descritiva porque buscou descrever a experiência do CNCD em cada um dos governos que vivenciou bem como os processos de sua criação e as reações da sociedade civil a sua extinção, bem como descrever os impactos das mudanças de governo. A pesquisa tem caráter qualitativo envolvendo “a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo” (GODOY, 1995a, p. 58).

Para responder à pergunta e alcançar os objetivos foram feitas entrevistas semiestruturadas (dados primários) com quatro ex-conselheiros que tiveram seu mandato antes da revogação do decreto número 7.388 de 2010, dois membros do Estado envolvidos com a política do conselho e uma ex-conselheira que esteve no CNCD entre 2004 e 2010, acompanhando o conselho quando ele ainda não era CNCD/LGBT. Para preservar a identidade dos entrevistados, não foram divulgados nomes dos entrevistados, nem as entidades que representavam ou o ano que tiveram cargos de presidência ou vice-presidência no que diz respeito ao ex-conselheiros. Dado o contexto de polarização e volta do conservadorismo no Brasil (ALMEIDA, 2019) a não divulgação dessas informações na realização dessa pesquisa foi encarada como mais ética.

Contudo, mesmo que essas informações não tenham sido divulgadas, é importante pontuar os critérios de seleção dos entrevistados. Sobre os servidores do Estado foram selecionados aqueles que tinham cargos de relevância dentro da Diretoria de Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transsexuais e da Coordenação de Promoção dos Direitos de LGBT. Tanto a diretoria quanto a coordenação são os principais órgãos responsáveis para lidar com as pautas LGBT dentro da Secretaria de Direitos Humanos e estão diretamente relacionados a competências da Secretaria de dar suporte administrativo ao CNCD. Para selecionar os ex-conselheiros que atuaram no CNCD na época em que ele era CNCD/LGBT no decreto 7.388 de 2010 foram priorizados aqueles que representavam diferentes identidades, que tinham experienciado momentos diferentes do conselho para que o trabalho conseguisse abordar perceptivas de todo o período em que o CNCD/LGBT ficou vigente e, por fim, foram priorizados aqueles que assumiram cargos de presidência ou vice-presidência no conselho. A ex-conselheira que experienciou o conselho entre 2004 e 2010 foi escolhida porque representava uma instituição do movimento

LGBT nessa edição do conselho que era mais plural e foi a pessoa que viveu esse período que a pesquisadora conseguiu contactar. Pensou-se em entrevistar os novos conselheiros do CNCD recriado pelo presidente Bolsonaro, mas chegou-se à conclusão de que as entrevistas não teriam mais utilidade já que esses conselheiros não teriam tempo para ter alguma opinião sobre o contexto, visto que a primeira reunião que tiveram foi em outubro de 2020.

A escolha pelo método de entrevista semiestruturada para coletar dados partiu do pressuposto de que nada melhor para falar da trajetória do movimento LGBT dentro do CNCD do que a experiência dos próprios atores que representavam o movimento LGBT dentro desse conselho ou que trabalhavam diretamente com a pauta e com esse instrumento participativo dentro da secretaria. Segundo Stake (2011), entre os principais propósitos das entrevistas estão obter informações e interpretações singulares dos entrevistados e descobrir coisas que não são possíveis encontrar sozinho. Elas foram feitas de forma semiestruturada para que houvesse um planejamento melhor sobre as informações que se pretendia receber, mas que ao mesmo tempo tivesse espaço para que novas perguntas fossem feitas em prol de explorar temas que foram abordados pelos entrevistados, mas que não foram previstos no processo de planejamento das entrevistas.

Duas das entrevistas acabaram tendo que ser feitas por mensagens pelo aplicativo *WhatsApp* porque uma das ex-conselheiras do CNCD/LGBT e a ex-conselheira que teve seu mandato em 2004 a 2010 não tinham disponibilidade de tempo para que fosse possível marcar uma reunião. Mesmo com tal transtorno optou-se por fazer esse diálogo via *WhatsApp* devido a relevância que o depoimento que essas ex-conselheiras tinham a oferecer, em especial a que foi conselheira entre 2004 e 2010, a mais capacitada para falar a respeito do importante contexto que viveu em que aconteceram vários marco para política LGBT (AIDAR, 2016; MELLO, AVELAR, MAROJA, 2012; CAVALCANTE, 2015; PEREIRA, 2016). Uma das entrevistas foi concedida pessoalmente antes da pandemia do Coronavírus (COVID-19) e as demais foram feitas pelo aplicativo de videoconferência Zoom. Todas foram gravadas e transcritas para análise.

Para analisar os dados, foi usado o método de Análise do Conteúdo. A Análise de Conteúdo pode ser compreendida como: "Processamento da informação em que o conteúdo da informação é transformado, através da aplicação objetiva e sistemática de regras de categorização" (PAISLEY, 1969, apud BAUER, GASKELL, 2007). Nesse trabalho foi criado uma tabela para analisar as entrevistas dos ex-conselheiros e uma para analisar a dos servidores do Estado em que foram estabelecidas características de análise em que foram destacadas as

informações obtidas nas entrevistas em cada categoria. Essas informações foram usadas juntamente a uma análise documental (dados secundários) principalmente de decretos e uma revisão bibliográfica de trabalhos já produzidos sobre o CNCD ou sobre as políticas LGBT em geral para que em diálogo com o referencial teórico construísse uma narrativa capaz de responder a pergunta de pesquisa e alcançar os objetivos propostos.

3 ANÁLISE

3.1. Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003)

O governo FHC foi responsável para criar alguns marcos para o comprometimento brasileiro com os direitos humanos. O maior marco foi a criação em 1996 do Plano Nacional de Direitos Humanos I (PNDH I) e da Secretaria Nacional de Direitos Humanos instaurada no Ministério da Justiça (NETO; PINHEIRO, 1998). Além desse marco para os direitos humanos, também foi um marco para a luta LGBT, sendo o primeiro documento que colocava a questão da orientação sexual para além da saúde.

Em 2001, já no fim do período FHC, ocorreu a III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância correlata, realizada pela ONU na África do Sul. Em resposta aos tratados que o Brasil assinou nessa conferência e principalmente as pressões do Movimento Negro, o CNCD é criado. Primeiramente é instituído pela Medida Provisória 2.216-37 de agosto de 2001 que dispõe sobre a composição da Presidência da República e dos Ministérios e posteriormente pelo decreto 3.952 de outubro de 2001 que dispõe especificamente sobre o Conselho de Combate à Desigualdade (CAVALCANTE, 2015; AIDAR, 2016).

O CNCD nasce dentro do Ministério da Justiça sendo precedido pela SDH com representação paritária entre Estado e sociedade civil composto por 11 representantes cada. A prioridade para seleção dos conselheiros da sociedade civil era de movimentos sociais e organizações não-governamentais, com especial ênfase na participação de entidades da comunidade negra, que se ocupem de temas relacionados com a promoção da igualdade e com o combate a todas as formas de discriminação.” (BRASIL, 2001, p.1). O artigo 2 do decreto 3.952 define as competências do conselho como “propor, acompanhar e avaliar as políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade e da proteção dos direitos de indivíduos e grupos sociais e étnicos afetados por discriminação racial e demais formas de intolerância.” (BRASIL, 2001, p.1).

Apesar do evidente foco da questão racial, o CNCD também se colocava como um órgão responsável por lutar contra a discriminação de qualquer população vulnerável. Sua missão foi descrita pelo governo federal como: “[...] a busca incansável de sensibilizar os órgãos de Estado nas ações de defesa e garantia de direitos de grupos vulneráveis e as demandas que a ele são remetidas por defensores dos direitos humanos de Norte a Sul deste país, com ênfase na questão

da discriminação racial” (CAVALCANTE, 2015, p. 2020). Mello Avelar e Maroja (2012) consideram a criação do CNCD em 2001 como um marco para atuação do movimento LGBT junto ao Estado com questões fora do escopo da saúde, se tornando um ambiente de debate para a inclusão das minorias dentro do contexto de direitos humanos.

Em 2002 é lançado o segundo PNDH, que foi mais expressivo a respeito dos direitos dos LGBT do que o PNDH I. O PNDH I, apesar de ter sido um marco, só citava a questão da orientação sexual uma vez no seguinte trecho:

Propor legislação proibindo todo tipo de discriminação, com base em origem, raça, etnia, sexo, idade, credo religioso, convicção política ou orientação sexual, e revogando normas discriminatórias na legislação infra-constitucional, de forma a reforçar e consolidar a proibição de práticas discriminatórias existente na legislação constitucional.

Vale a pena ressaltar que apesar de o documento ser do executivo, a medida é voltada para o Legislativo e que a conquista desse objetivo só se concretizou recentemente, em 2019, com a posição do Supremo Tribunal Federal (STF) de englobar a discriminação por identidade de gênero e orientação sexual dentro da Lei de Racismo (7716/89).

Já o PNDH II trouxe cinco ações específicas às questões de orientação sexual como uma dimensão da “garantia do direito à liberdade, opinião e expressão” e dez relativas à “garantia de direito à igualdade” de “Gays, Lésbicas, Travestis, Transsexuais e Bissexuais (GLTTB)” (MELLO, AVELAR, MAROJA, 2012). Sobre execução do plano, além da questão da criminalização da homofobia, apenas o trecho sobre união de pessoas do mesmo sexo foi efetivado e a parte que pedia a inclusão de dados sobre a orientação sexual foi parcialmente atendida na opção “cônjuge do mesmo sexo” no Censo em 2010 (AIDAR, 2016).

Vale ressaltar que o governo FHC foi um governo de diminuição do Estado e de políticas de austeridade. Então pode-se dizer que não houve um montante grande para investir na implementação desses planos. Pinheiro e Neto (1998) evidenciam a situação econômica do governo FHC quando falam que em 1997, quando foi lançada a Segunda Conferência Nacional de Direitos Humanos para avaliar o primeiro PNDH, não foi disponibilizado nenhum recurso público para financiar as viagens para Brasília e estadias dos representantes da sociedade civil que vinham de outros estados.

3. 2 Governo Lula (2003 a 2011)

Como mencionado anteriormente, o PT e o próprio presidente Lula tiveram origem nos movimentos sociais e se apresentavam como um governo participativo. Dentro da dicotomia entre mandato e independência de Pitkin (2006), observa-se um alinhamento do Partido dos Trabalhadores e do presidente Lula com a perspectiva do mandato, ou seja, havia uma tendência do PT e o presidente Lula entender a participação como um elemento que fortalece a democracia, não a deslegitima, como entende a perspectiva da independência.

O governo Lula criou e fortaleceu mecanismos participativos e deu cargos de liderança a membros de movimentos sociais. Esses mecanismos participativos e essas representações foram soluções muito perspicazes para lidar com o que Young (2006) chamou de paradigma da participação e representação (que foi apresentado no capítulo Democracia Representativa e Conselhos de Política), promovendo um relacionamento entre o estado e a sociedade civil.

Os momentos dos governos petistas foram mais favoráveis para o andamento de mecanismos participativos e a inserção de lugares de fala menos dominantes (como o caso dos LGBT) dentro do discurso político. Foram governos mais progressistas que se atentavam as pautas das minorias e estavam abertos para o diálogo.

Enquanto o governo FHC foi um marco para a inserção da pauta dos direitos humanos no Estado Brasileiro, o governo Lula foi um marco para a inserção das pautas de identidade de gênero e sexualidade. Todos os entrevistados e as referências pesquisadas indicam que os períodos do governo Lula foram os mais significativos para o movimento LGBT, ainda mais do que o governo Dilma. Nele aconteceram vários eventos importantes, como a criação do Brasil sem Homofobia, a primeira Conferência Nacional LGBT, o Plano Nacional de Promoção à Cidadania e Direitos Humanos de LGBTs (PNPCDH-LGBT ou PNLGBT), o PNDH 3 e a reformulação do CNCD para CNCD/LGBT. Cada evento desse será mais profundamente detalhado nesta sessão.

Claro que essas conquistas não podem ser nunca atribuídas única e exclusivamente ao PT. De forma geral, toda participação social parte da mobilização da sociedade civil interessada, sendo contextos políticos favoráveis importantes para sua concretização, mas não plenamente responsáveis por sua conquista (AVRITZER, 2008). Nada desses eventos teria ocorrido sem as pressões e articulações do movimento LGBT, que depois de uma longa trajetória (que foi detalhada na seção “História do Movimento LGBT”), em que houve um amadurecimento do movimento para

demandar que os LGBTs fossem vistos como cidadãos e merecedores de direitos e procurar diálogos mais estreitos com o Estado, o que começou com as políticas de saúde no combate ao HIV e foi culminando para essa participação voltada para promoção dos direitos humanos e combate à homofobia.

Em 2004, com as expansões do governo Lula, foi criada a Secretaria Especial de Políticas de Promoção a Igualdade Racial (SEPPIR) e instituídos o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento dos Povos e Comunidades Tradicionais; o que transformou a atuação do CNCD criado por FHC. Como foram criados mecanismos mais especializados para articulação das pautas etno raciais como estado, o CNCD passou a ser voltar mais para as pautas LGBT e indígena (AIDAR, 2016).

Em 2004, depois de muita articulação da sociedade civil, o governo Lula marcou uma reunião de três dias no anexo do Ministério da Justiça com membros do governo, alguns poucos deputados e senadores, e todas as lideranças nacionais LGBT para trabalhar em cima de um texto que já havia sido sistematizado pela Associação Brasileira de Gays Lésbicas Travestis e Transsexuais ABGLT (a maior rede LGBT da América Latina) para se consolidar o Plano Brasil sem Homofobia (BSH). Mesmo que o CNCD ainda tivesse outra configuração na época, teve uma participação importante na criação do BSH e todos seus conselheiros eram a favor da construção de um Brasil sem homofobia. Depois de feito, as organizações foram levando o plano pessoalmente de ministério a ministério para articular sua execução (AIDAR, 2016).

Segundo Mello (2012), no plano de governo de 2003 a 2006 do presidente Lula não constava a pauta LGBT, mas o BSH esteve dentro do Plano Orçamentário Plurianual (PPA) de 2004 a 2007. Já no plano de governo do segundo mandato do presidente Lula, de 2007 a 2010, consta a pauta LGBT no seguinte verso: “Desenvolver e aprofundar as ações de combate à discriminação e promoção da cidadania GLBT (gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais), nos marcos do programa ‘Brasil sem Homofobia’, que será ampliado e fortalecido” (MELLO, AVELAR, MAROJA, 2012, p.296).

O BSH estava definido no PPA como dentro da ação “Elaboração do Plano de Combate à Discriminação contra Homossexuais”, vinculada ao programa no âmbito da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) de “Direitos Humanos Direito de Todos”. A SDH/PR ficou responsável por sua articulação, implementação e avaliação (MELLO, AVELAR, MAROJA, 2012). A SDH/PR foi uma reformulação que o governo Lula fez da SDH de Fernando

Henrique (que foi criada em 1996, e passou a ser Secretaria de Estado em 1999 participando do Ministério da justiça) colocando-a dentro da presidência da república em 2003. Além da SDH/PR, também foram criadas e vinculadas a presidência a Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial e a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres formando uma tríade de proteção aos direitos humanos.

Segundo os entrevistados do governo, o governo Lula, no período do BSH, foi o momento em que houve o maior montante de recursos para a pauta LGBT em relação aos direitos humanos (ainda que os recursos nunca tenham sido plenamente satisfatórios). Como pontuado no referencial teórico, a conquista da confiança do mercado devido às políticas econômicas ortodoxas do presidente Lula no início de seu mandato e a alta nos preços das commodities geradas principalmente pela China fizeram com que a partir de 2004, o presidente tivesse espaço econômico para fazer políticas sociais (ANDERSON, 2011), como foi o caso com o BSH.

Em março 2005 o CNCD que já havia se transformado na prática com a criação de outros mecanismos voltados à questão racial é reconfigurado pelo decreto 5.397. O decreto passa a vincular o conselho a Presidência da República, não mais ao Ministério da Justiça fazendo parte da SDH/PR e coloca de forma explícita a participação de representantes LGBT e aumenta o número de conselheiros. No decreto, a participação da sociedade civil é definida como: “quinze representantes de entidades e organizações não governamentais das populações negra, indígena e do segmento de "Gays", Lésbicas, Transgêneros e Bissexuais – GLTB.” (BRASIL, 2005, p. 1).

Em 2006 a Comissão de Política Nacional Indigenista é instituída, fazendo com que o CNCD deixasse de ser tão responsável por essa pauta se encarregando, ainda que não declaradamente, praticamente exclusivo as pautas LGBT. Nessa época as pautas das reuniões se tornam muito voltadas à execução do Brasil sem Homofobia e as pautas LGBT em geral. Perguntada sobre como era a participação LGBT nesse novo conselho reformulado em 2005, a ex conselheira entrevistada que atuou nesse período declara:

Na minha visão, bem melhor do que quando o Conselho era somente LGBT na gestão Dilma. Pior agora, nesta gestão facista [fascista]! Foi na época do CNCD que foi criado o Brasil sem homofobia ... Pena que não foi criado como política de estado, mas apenas de governo!

Por mais que o Brasil Sem Homofobia tenha sido um marco e um grande avanço, principalmente no que tange às esferas estaduais, algumas críticas podem ser feitas. Uma delas é o que a conselheira pontuou, o BSH ter sido criada como política de governo, não de Estado. O programa nem mesmo chegou a ser formalizado em nenhum ato normativo. Nenhum decreto, portaria ou mesmo resolução foram feitos para o BSH. Como não existiam muito mecanismos que obrigassem os ministérios a executar o BSH, o plano ficou muito refém da boa vontade desses órgãos e apresentou alguns problemas de transversalidade (MELLO, AVELAR, MAROJA, 2012).

O BSH foi muito significativo para o fortalecimento de organizações da sociedade civil. Parte significativa de suas ações eram voltadas para o fortalecimento de instituições pública e não governamentais de combate ao preconceito e promoção à cidadania LGBT, bem como a capacitação de seus integrantes. Contudo, uma outra crítica que pode ser feita ao programa é que a sociedade civil se encarregou mais da sua execução e articulação do que o próprio governo (MELLO, AVELAR, MAROJA, 2012).

O BSH foi responsável por muitas políticas de combate à homofobia e empoderamento, principalmente nos estados. Só em 2005 foram criados 15 Centros de Referência de Direitos Humanos e Cidadania Homossexual (CRDHCH) e nos anos seguintes foram criados mais de 30 em diversas capitais. Os centros tinham como principais funções oferecer assistência jurídica, psicológica e social para LGBTs vítimas de violência ((MELLO, AVELAR, MAROJA, 2012)

Outra política muito importante criada pelo BSH foram as Conferências Nacionais de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transsexuais. Em 2008 ocorreu a primeira conferência, a primeira do tipo em todo mundo. Um servidor entrevistado definiu essa primeira conferência como um “divisor de águas”.

(...)acho que em 2006 a 2008, a gente ainda era um tema tratado com muitos dedos do governo, tipo, não era... não tinha uma unanimidade não tinha uma... uma... um olhar muito prioritário. A gente não tinha nem um setor formal assim, o Brasil sem Homofobia era uma sala com pessoas destacadas pra mexer com os projetos de financiamento que a gente tinha pra fazer os editais de financiamento de projetos.

Em outro momento ele fala que a partir da primeira conferência houve uma mudança de postura do governo: “A partir daí as políticas começaram a surgir nos ministérios de forma muito autônoma”. Essa mudança aconteceu por causa das articulações feitas na própria conferência, mas

principalmente pela ida do presidente na reunião de abertura, o que fincou marcou o compromisso simbólico do governo com a população LGBT, independente da reação das camadas conservadoras.

Existia no início um grande clima de insegurança sobre a presença ou não do presidente porque de forma geral ele era muito presente, sempre comparecia à todas as conferências nacionais, mas como o Brasil é um país historicamente muito cristão e conservador (e como desenvolvido no referencial teórico a origem da homofobia vem das “cruzadas moralistas” e do patriarcado) e como o movimento ainda estava no início de sua história, havia uma forte pressão do governo para que o presidente Lula não comparecesse à conferência. Os assessores tinham o receio de que atrelar a imagem do governo aos LGBT poderia fazer com que o partido perdesse votos nas próximas eleições. O servidor conta a história da seguinte maneira:

(...) havia uma incerteza da ida ou não do presidente para a abertura da conferência porque ele ia em todas, mas tinha uma parte que era do governo que era da assessoria do presidente que falava que achava que era melhor não “ah, porque vai que... né? Como que vai ser? Vão tirar foto de você junto desse povo depois vão usar contra você...” esse diálogo que têm desde sempre, né? e naquela época era mais presente ainda.

O servidor contou com humor uma história contada para ele pelo próprio Paulo Vannuchi, o ministro na época da SDH/PR, que fez uma estratégia para convencer que o presidente fosse, “uma estratégia bem tipo de filme de ação”. O então ministro marcou uma reunião com o presidente pouco antes da conferência com pretexto de discutir algumas coisas sobre a secretaria. Quando acabou a reunião, o ministro disse (nas palavras do entrevistado): “Ô presidente, acabou os temas que eu tinha que abordar, mas eu só saio daqui com o senhor indo para conferência! Então a gente ou vai ou eu não saio daqui”. O presidente riu, mas como já era simpático a ideia de comparecer ao evento, foi com o ministro sem resistência.

A primeira conferência é lembrada como emocionante, não só por esse entrevistado, mas por outros entrevistados para essa pesquisa e por relatos encontrados nas revisões bibliográficas (AIDAR, 2016). A fala aberta dos militantes foi muito impactante, em especial a fala da ativista trans Fernanda Bvenutty que emocionou tanto o presidente que fez com que brotassem lágrimas em seus olhos. Ao final da conferência, o presidente Lula abraçou-a e tirou fotos, com a típica espontaneidade e carisma do presidente, sem se importar com o uso político.

Ribeiro (2017) fala muito do efeito político do discurso e como os discursos moldam o imaginário social. Quando o presidente Lula foi na primeira conferência ele coloca publicamente discurso de que o Estado se posiciona a favor dessas minorias, reconhecendo-as como compostas por cidadãos merecedores de direito. Isso têm um impacto muito forte na postura dos ministérios em relação à pauta e da sociedade como um todo. A falta desse discurso inclusivo do presidente Lula nos posicionamentos da presidenta Dilma foi o que mais pesou nas políticas e opinião dos conselheiros sobre a presidenta e o forte discurso contrário as pautas LGBT foi o que mais pesou no governo Bolsonaro, como será mais discutido nas seções posteriores.

Essa primeira conferência teve como objetivo propor o Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transsexuais (na época GLBT) e avaliar e propor estratégias para fortalecer o Programa Brasil Sem Homofobia.

O plano, que foi publicado em 2009 como Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT (PNPCDH-LGBT ou PNLGBT), foi bem maior do que o BSH, envolvendo bem mais ministérios (enquanto o BSH envolvia 8, o PNLGBT envolvia 18) e o triplo de ações programáticas. Outro avanço do PNLGBT era que diferente do BSH ele especificava os órgãos responsáveis pela implementação de cada ação bem como o estabelecimento de prazos, o que obrigava os órgãos públicos a executá-lo, sem depender tanto de sua boa vontade como no BSH. Além disso, o PNLGBT teve um papel extremamente importante para o objeto dessa pesquisa ao apresentar dentro da Estratégia 6 – Gestão da implantação sistêmica da política LGBT a seguinte ação:

Criar o conselho nacional de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais, garantindo paridade entre governo e sociedade civil, assegurando na representação da sociedade civil a paridade dos segmentos LGBT e o recorte de gênero, étnico racial e considerando as dimensões geracionais, regionais e deficiências.

Cabe frisar que a Criação do Conselho já era demanda proposta durante os debates em torno do Programa Brasil sem Homofobia (2004), portanto anterior a primeira Conferência (AIDAR, 2016). Em dezembro de 2010, no fim do governo Lula, foi criado o decreto nº 7.388 que reformula o CNCD para ter o foco LGBT.

Art. 1º: O Conselho Nacional de Combate à Discriminação - CNCD, órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa, no âmbito de suas competências, integrante da estrutura básica da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, tem por finalidade, respeitadas as demais instâncias decisórias e as normas de organização da administração federal, formular e propor diretrizes de ação governamental, em âmbito nacional, voltadas para o combate à discriminação e para a promoção e defesa dos direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – LGBT (BRASIL, 2010, p.1).

Em 2009 foi criada a Coordenação Geral de Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – LGBT para lidar com as competências referentes a população LGBT da Subsecretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos definidas no decreto nº 6.980 de outubro de 2009. O CNCD/LGBT foi vinculado a essa coordenação que foi responsável pelo apoio técnico e administrativo e repassar os recursos que a secretaria deveria dar ao conselho segundo o decreto nº 7.388 de 2010.

Por mais que o CNCD tenha funcionado como um conselho LGBT, vale frisar que o governo Federal não ousou criar um novo conselho com essa finalidade, apenas reformulado um que já existia. Nas palavras de uma conselheira entrevistada por Aidar (2016):

Como criar esse conselho? Como jogar na cara do brasileiro que é homofóbico por excelência e é fundamentalista em sua grande maioria que o Brasil vai ter um conselho LGBT? Pega o CNCD que já estava instituído, já estava no diário oficial, já tava em tudo e só põe um “barra LGBT” que na verdade não existe, ele é só conselho nacional de combate à discriminação (...) (AIDAR, 2016; p. 68)

Um dos entrevistados dessa pesquisa até brinca dizendo que “CNCD/LGBT era o nome social do conselho”, que esse nome constava em alguns documentos oficiais redigidos pelo CNCD, mas que no decreto não havia essa nomeação. A falta dessa oficialização colaborou para que quando o decreto foi recriado em 2019 a palavra “LGBT” fosse mais uma vez cortada da constituição do CNCD.

Um ponto importante de ser debatido é o caráter deliberativo do conselho. Como pode ser visto pela última citação, o decreto define o conselho como deliberativo e consultivo. Contudo, a Advocacia Geral da União (AGU) que participou na revisão do regimento afirmou que a natureza do conselho era apenas consultiva (AIDAR, 2016). Cavalcante (2015) também considera o conselho como apenas consultivo, entendendo o CNCD apenas como um órgão de assessoria. Para

o autor: “Fica claro, contudo, que o CNCD/LGBT, foco deste trabalho, possui caráter consultivo, uma vez que não tem poder de decisão sobre os rumos de alguma política em questão.” (CAVALCANTE, 2015; p.217).

Contudo, todos os conselheiros entrevistados entendem o CNCD como um conselho deliberativo. O conselho tem a prerrogativa de fazer resoluções e com isso propor algumas políticas, o que colabora para a interpretação de considerá-lo deliberativo. O conselho em si não tem um papel de executor, mas isso é uma característica dos órgãos que já o abrigaram (aqueles assumiram a pauta dos direitos humanos no Executivo federal), que tiveram uma função mais articulatória do que executora em si.

O texto do decreto n° 7.388 de 2010 define que os conselheiros do estado sempre serão escolhidos pelo governo Federal e apenas na primeira formação do CNCD os conselheiros seriam escolhidos pelo Estado por meio de edital, depois ficaria a cargo do conselho decidir como seria essa seleção. Muitos conselheiros protestaram essa decisão do decreto de delegar ao Estado a seleção dos representantes da sociedade civil na primeira gestão alegando que a forma mais democrática seria uma eleição. As entidades selecionadas na primeira edição foram principalmente aquelas envolvidas na construção e execução do BSH (AIDAR, 2016).

A presidência e vice-presidência deveria alternar a cada eleição entre Estado e Sociedade civil, garantindo a paridade. Os votos deveriam seguir a regra de na mínima maioria mais um para as deliberações, sendo que o conselho poderia definir em regimento interno situações em que fossem necessários maior número de votos para aprovar determinados tipos de pauta. Eram definidos 15 conselheiro da sociedade civil e 15 conselheiros do Estado, dos quais representavam uma gama variada de ministérios e instituições públicas. Caso nas votações ocorresse empate, quem teria o voto decisivo seria o presidente do conselho.

No decreto de 2010, vê se alguns pontos que relacionam o conselho ao PNLGBT. Dentro do artigo 2° que trata da competência, existem três incisos que se referem ao plano, o II, o III e o V. São listadas as competências de revisar ações, metas, prazos e prioridades do plano (II); propor estratégias de ação visando o monitoramento e avaliação (III) e, por fim, apresentar sugestões para PPA visando à implementação do PNLGBT.

Contudo, o PNLGBT pareceu ser menos importante do que se deixa entender pelo decreto. Bem como o BSH, ele não chegou a ser instituído em nenhum ato normativo e foi muito mal divulgado. O plano não chegou a ser impresso em números significativos e não chegou nem mesmo

a ser disponibilizado no site da SDH. Durante sua vigência, notou-se um grande esforço dos conselheiros na sua realização e uma mobilização por parte do Estado, contudo o maior problema do plano é que ele durou pouco. O plano ficou vigente de 2009 a 2012, e muitos conselheiros do estado não representavam órgãos envolvidos no PNLGBT, não tendo o plano esse protagonismo todo na história do conselho (MELLO, AVELAR, MAROJA, 2012).

Além do BSH, da primeira conferência, do PNLGBT e da criação do CNCD/LGBT, vale destacar outro importante marco do governo Lula: a publicação do PNDH 3. O terceiro Plano Nacional de Direitos Humanos foi publicado no mesmo ano do PNLGBT, em 2009, e segundo os entrevistados todas as discussões do conselho foram feitas à luz desse plano. Diferente dos outros PNDHs, o PNDH 3 recebeu uma sessão diretamente relacionada aos LGBT chamada “Objetivo estratégico V: Garantia do respeito a livre orientação sexual e identidade de gênero” envolvendo 8 ações programáticas. Enquanto o PNDH II trazia 15 ações para os LGBT, o PNDH 3 trouxe 22 que envolviam de alguma maneira essa população. Dentro dessas ações, vê-se um protagonismo da SDH, sendo responsável por 15 das 22, sendo 5 delas exclusivas, 4 compartilhadas com outro órgão e 6 compartilhada com mais de um órgão (MELLO, AVELAR, MAROJA, 2012).

Diferente do PNDH-2, que previa 5 ações que dependiam do Legislativo, o PNDH-3 apresentou apenas uma (relativa à união civil de casais homoafetivos, o que chegou a ser cumprida), o que representou uma renúncia do Executivo em atuar na esfera do congresso e tornou as ações mais exequíveis. Outro diferencial do PNDH-3 em relação ao plano anterior é o aumento de ações voltadas para travestis e transsexuais. Nota-se também uma maior ousadia no PNDH-3 em estimular explicitamente ações afirmativas, colocando medidas para educação bem como campanhas de conscientização. Além disso, a terceira versão do plano exige que todos os projetos financiados pelo governo Federal tomem estratégias de não discriminação e incita o tratamento diferenciado no âmbito do serviço básico a saúde e domiciliar. Por fim, no âmbito da violência nota-se uma preocupação maior na prevenção do que na remediação de casos de discriminação em relação ao PNDH-2 (MELLO, AVELAR, MAROJA, 2012).

Como comentado no referencial teórico, o PNDH-3 recebeu muita resistência das bancadas conservadoras (SANTOS, 2018). Evidente que resistência ao plano não foi só as pautas LGBT abarcando outros temas como questão agrária, controle social de meios de comunicação de massa e aborto. O nível de pressão era tanto que havia o risco do plano ser desfeito. Talvez devido essa reação o PNLGBT tenha ficado dentro do armário não sendo devidamente divulgado. O Governo

Federal se dispôs a fazer concessões diante das pressões principalmente porque o contexto era de iminência de eleição. No caso dos direitos sexuais, não houve retrocesso a respeito da união civil entre casais homoafetivos, mas houve a alteração da ação relacionada à legalização do aborto. Apesar das resistências, o PNDH-3 serviu para legitimar as ações de promoção dos direitos de LGBT provocando impactos muito positivos para pauta dentro do Estado (MELLO, AVELAR, MAROJA, 2012).

O governo Lula proporcionou um ambiente favorável para que vários marcos importantes para representação LGBT no conselho, bem como para o movimento LGBT em geral. A postura progressista e convívio ao ideário de participação social aliado a um contexto econômico favorável proporcionaram a promoção de políticas e debates para e com os LGBT (além de várias outras pautas sociais). Dentre os maiores trunfos podem ser destacados a construção do Brasil sem Homofobia, a realização da primeira Conferência Nacional LGBT, a publicação do PNDH-3 e do PNLGBT e pôr fim a criação do CNCD/LGBT. Nota-se já no governo Lula uma reação das camadas políticas conservadoras que se moviam para tentar frear os avanços da trajetória LGBT com o Estado, reação essa que influenciou muito a postura dos governos posteriores, promovendo uma falta de postura firme nos governos Dilma e retrocessos no governo Bolsonaro, como será debatido a seguir.

3.3. Governo Dilma (2011 a 2016)

Assim como presidente Lula, a presidenta Dilma fazia parte do Partido dos Trabalhadores, carregando também os valores do PT em relação à participação social, coerentes aos princípios que nortearam a criação do partido. Portanto o governo Dilma manteve a perspectiva do mandato e continuou dialogando com a sociedade civil, principalmente por meios institucionalizados. Um grande elemento que demonstra a perspectiva do mandato no governo Dilma foi a criação da Política e do Sistema Nacional de Participação Social que consolida a participação social como método de governo.

Enquanto o governo Lula foi um governo de grandes marcos para a política LGBT o governo Dilma foi um momento de execução. Foi no governo Dilma que o CNCD/ LGBT começou a funcionar de fato e foi um momento muito próspero para que por meio desse conselho o

movimento dialogasse com o Estado e conseguisse realizar várias medidas em prol das causas LGBT. Contudo, por mais que o governo Dilma tenha sido próspero para o CNCD/LGBT de forma geral, existe um descontentamento na fala de muitos entrevistados a respeito dos posicionamentos da presidenta. Nas falas de uma conselheira:

Então assim, acho que o governo Lula foi esse marco, acho que, e aí continuar sendo, um marco de abertura de diálogo com movimento social brasileiro. O governo Dilma, na minha opinião, ela foi uma concretização de políticas. Por exemplo, o Conselho ele é homologado no governo Dilma, né. O programa de enfrentamento que começou a envolver os estados, mas ainda era um embrionário muito burocrático, também foi no governo Dilma. O investimento no processo transexualizador também foi no governo Dilma. Sabe?! Você falar de saúde da população LGBT, também foi no governo Dilma. Mas ele foi um apagamento frente às posições que a Dilma deixou de ter. Então assim, você tinha os ministérios executando a política, mas você tinha uma presidenta, né, uma representante do Estado reproduzindo concepções. “Nós não vamos fazer propaganda de opção sexual de ninguém”, então, reproduzindo falas contraditórias àquilo que o próprio programa dela desenvolvia, entendeu?

A fala emblemática da presidenta citada pela entrevistada foi um pronunciamento que a presidenta Dilma fez para se defender de reações conservadoras de políticos e da sociedade em geral a respeito do que ficou conhecido como “kit gay”. O “kit gay” era um conjunto de materiais educativos relacionados à diversidade sexual e homofobia que fazia parte do projeto Escola sem Homofobia que estava dentro do BSH. Devido a essas reações conservadoras, o material foi suspenso depois de terem sido investidos recursos públicos para sua produção. A postura negativa dos governantes devido aos crescimentos das ondas conservadoras se tornou evidente na Segunda Conferência Nacional LGBT, em que nem a presidenta nem o Ministério da Educação estiveram presentes. Essa ausência colaborou para indignação dos participantes que já estavam desapontados com os resultados da primeira conferência. A Segunda Conferência apresentou menos diretrizes que a primeira com o objetivo de facilitar a execução. O CNCD se debruçou fortemente sobre essas diretrizes e fez o possível para que fossem executadas (AIDAR, 2016).

A presidenta Dilma se apresentou para o movimento LGBT com uma postura e um discurso muito diferente do presidente Lula, que mesmo com as pressões decidiu ir para a primeira conferência. Como diria Ribeiro (2017), os discursos são instrumentos de poder e quando a representante do povo fala diante de seus representados que não vai fazer “propaganda de orientação sexual” e suspende um material de conscientização sobre preconceito e diversidade sexual, isso causa um impacto.

O próprio processo de criação do conselho e inserção dos ativistas LGBT dentro do Estado fez parte da quarta onda do movimento LGBT onde foram feitas muitas políticas. Dentre essas políticas estão os

marcos já citados no governo Lula e todas as conquistas que o CNCD/LGBT fez no governo Dilma. Contudo, a quarta onda também foi um momento de crescimento do conservadorismo dentro do Estado, como já dito no referencial teórico (PEREIRA, 2016). Na análise de conjuntura também foi discutido a questão das coalizões que o PT fez para conseguir governar, principalmente depois do escândalo do mensalão (DEMOCRACIA..., 2019 e ANDERSON, 2011). Também foi evidenciado o grande protagonismo da bancada BBB, principalmente no segundo mandato da presidenta Dilma, e dificuldade de políticos mais progressistas em fazer uma oposição forte (SANTOS, 2018 e AIDAR, 2016). Isso tudo acompanhado de uma onda conservadora dentro da própria sociedade em geral que foi responsável pela eleição de Bolsonaro em 2018 (ALMEIDA, 2019).

A presidenta Dilma teve posicionamentos políticos menos favoráveis do que o presidente Lula as pautas LGBT porque não soube lidar tão bem com as pressões conservadoras que influenciaram sua governabilidade. Segundo a leitura de alguns entrevistados, outro fator para essa diferença de posicionamento teria sido a falta de conhecimento e afinidade da presidenta com a pauta. Na fala de uma entrevistada: “Acho que faltou a Presidência da República nos ouvir mais, entendeu? Quando ela se deixou influenciar muito pelos setores que cuidavam das alianças políticas e procurou pouco conhecer o que era o movimento social LGBT.”.

Contudo, apesar da presidência não ter sido tão participativa no governo Dilma como no governo Lula, cabe destacar um encontro com o CNCD/LGBT que houve no final de 2013 que ficou histórico. Nele a presidenta reiterou o compromisso de seu governo contra qualquer tipo de discriminação e que o Brasil é um país laico. Esse encontro teve uma certa visibilidade pela mídia e era próximo de uma época de eleição (AIDAR, 2016). Por mais que a presidenta Dilma tenha feito aquela fala emblemática e não tenha ido na segunda conferência, é importante ter em mente que ela estava sob muita pressão por causa do “kit gay”. Deve-se considerar que ela foi a terceira conferência que ocorreu em 2016 e teve essa reunião em 2013 firmando seu compromisso com a pauta.

O CNCD/LGBT durante sua existência no governo Dilma tratou de lidar com questões muito importantes para população LGBT e colheu vários frutos. Algumas ações importantes merecem ser destacadas. Foi no governo Dilma que aconteceu a construção do Primeiro Encontro Nacional de Negros e Negras LGBT pelo conselho. O CNCD fez com que o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) contemplasse o uso do nome social; foi feita uma resolução a respeito do uso do nome social no ambiente escolar, bem como uma resolução a respeito do uso do banheiro e do uniforme para escolas e universidades. Uma entrevistada disse ainda que apesar dessas últimas resoluções citadas serem a respeito das organizações educacionais, muitas outras empresas e instituições de aproximaram do conselho para tomar atitudes parecidas e tornar seus ambientes mais inclusivos. O CNCD trabalhou com medidas para aprimorar os dados a respeito dos LGBT como a inclusão da identidade de gênero e orientação sexual no Cadastro Único, o

disque 100 começou a receber denúncias de violência contra LGBT o que também permitiu um registro desses dados; fez levantamentos sobre o reconhecimento de nome social nas organizações públicas de educação e emitiu resolução a respeito da inclusão de orientação sexual, identidade de gênero e nome social nos boletins de ocorrência. A terceira conferência que assim como determinado pelas competências do CNCD foi organizada pelo conselho resultou em um decreto assinado pela presidenta em 2016 que reconhece o nome social de transsexuais e travestis no âmbito Federal (AIDAR, 2016).

O Conselho também acompanhou políticas para LGBT importantes, como a Política Nacional da Saúde Integral LGBT, publicada em 2011, e a criação do Comitê Técnico de Cultura LGBT em 2012 no Ministério da Cultura. O CNCD representou a população LGBT em muitos eventos nacional e internacionais. Sempre esteve em diálogo com outros conselhos e com formas participativas nos princípios PNPS. Fez várias notas de repúdio e de louvor para pressionar e se posicionar diante das disputas políticas e participou do monitoramento do PPA.

Além disso, foi por meio do CNCD/LGBT que a Secretaria Nacional de Direitos Humanos fez o Sistema Nacional de Enfrentamento à Violência LGBT em 2013, que segundo uma entrevistada, colocou eles no orçamento. O Sistema tinha como objetivo a criação de Conselhos e Coordenadorias estaduais e municipais para incentivar as políticas LGBT nesses entes e criar uma rede de políticas LGBT no país inteiro. Em 2014 foi instalado pela SDH em articulação com o Fórum Nacional de Gestores/as LGBT o Comitê Nacional de Políticas Públicas LGBT no âmbito desse sistema com o objetivo de aproximar gestores da política LGBT em todo o Brasil e articular um pacto federativo das políticas LGBT atribuindo responsabilidades e funções ao Governo Federal, governos estaduais e municipais (PEREIRA, 2016 e AIDAR, 2016).

Pela descrição dos entrevistados, o primeiro mandato da presidenta Dilma foi melhor do que o segundo. No segundo mandato, no final de 2015, houve uma mudança institucional em que a SDH, a Secretaria de Políticas e Promoção da Igualdade Racial e a Secretaria de Políticas para Mulheres foram unificadas no Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (MMIRDH). Essa mudança não impactou muito o conselho segundo os entrevistados. Segundo um dos servidores do Estado, o que incomodou na segunda gestão da Dilma foi a constante mudança de ministros. No primeiro mandato, a ministra foi Maria do Rosário, que esteve liderando a SDH entre os anos de 2011 e 2014. Já MMIRDH teve vários ministros, sendo liderado em 2014 a 2015 a ministra foi a Ideli Salvatti, em 2015 foi o Pepe Vargas e em 2015 a 2016 foi a Nilma Lino Gomes. Na fala desse servidor:

Tiveram 3 ou 4 ministros no segundo mandato da Dilma, então não teve continuidade de nada assim. Era tudo troca, troca, troca. E sempre que troca gestão, vem uma pessoa que quer mudar tudo, o que é um erro também né? A gente tem que manter o máximo que deu certo e mudar o que tá errado, não jogar tudo fora e aconteceu muito no nosso tema, não só no nosso tema, mas em vários.

O que realmente foi impactante no segundo mandato foi o conservadorismo do Estado, que teve em 2014 a formação mais conservadora do congresso (SANTOS, 2018). O conservadorismo foi evidente não só no Congresso Nacional, mas também nas Câmaras Municipais e no posicionamento de juízes. A atitude conservadora do congresso chegou a querer influenciar em resoluções do conselho e, além disso, também se veem problemas na boa vontade dos conselheiros do Estado em colaborar para o funcionamento do conselho.

A resistência conservadora perante à pauta LGBT no âmbito estadual e municipal, bem como no posicionamento de juízes fica evidente em notas de repúdio que o CNCD/LGBT fez durante sua existência. Sobre o Judiciário se vê casos em que os juízes não reconhecem a união estável de casais homoafetivos mesmo depois das decisões do STF. Sobre os casos do Legislativo, pode-se citar o Projeto de Lei (PL) n° 10/2015 da Câmara Municipal de Itatira/CE instituindo a Semana Municipal de Valorização a Família; a aprovação da PL 0294/05 pela Câmara Municipal de São Paulo instituindo o Dia do Orgulho Hétero, a aprovação do PL n° 280/2011 que proíbe a divulgação ou exibição de qualquer tipo de material que possa induzir crianças e jovens à homossexualidade nas escolas municipal, estadual e particulares da cidade, de 1° e 2° graus pela Câmara Municipal da cidade de São José dos Campos.

Sobre o posicionamento da Câmara dos Deputados durante os governos Dilma, pode-se citar Projetos de Emendas Constitucionais (PECs) e PLs que têm caráter retrógrados, como a PEC 99/2011 que dispõe sobre a possibilidade de instituições religiosas proporem legislações; Projeto de Decreto Legislativos da Câmara (PDC 234/11), do “estatuto da família” (PL 6583/13) e a criminalização da heterofobia (PL 7382/10). Aidar (2016) também encontrou dados que evidenciam esse posicionamento mais conservador do Legislativo. A autor fez um levantamento a partir da observação da câmara técnica de legislação e normas dos vinte cinco projetos do congresso que tinham a pauta direta ou indiretamente relacionadas à população LGBT. Desses cinco, onze ainda estão em andamento, sete foram arquivados, três foram apresentados a outros projetos e apenas dois foram aprovados. Esses últimos em respeito da instituição do dia nacional de combate à homofobia e o dia do orgulho gay e consciência homossexual. Como os projetos

foram aprovados pelas Comissões, sofreram ataques de parlamentares, incluindo Jair Bolsonaro que argumentou “o Plenário, como um todo, é quem deve decidir se nossas crianças e adolescentes devem crescer direcionados para o entendimento de que ser gay ou homossexual é motivo de orgulho para si e seus pais” (AIDAR, 2016; p. 151)

Sobre as influências do congresso no CNCD/LGBT evidenciam os PDCs por representantes de frentes evangélicas e católicas que tentaram editar as resoluções 11 e 12 do conselho. A resolução 11 era a respeito da inclusão de informações sobre orientação sexual, identidade de gênero e nome social em boletins de ocorrência e a 12 estabelecia parâmetros para reconhecimento de identidade de gênero para garantir a permanência de travestis e transexuais nas instituições de ensino. Os argumentos eram que o conselho extrapolou os limites do Executivo ou que supostamente contrariarem o Código Civil e de Processo Penal. Todos os PDCs eram carregados de um caráter homofóbico e conservador (AIDAR, 2016).

Aidar (2016) também pontua uma ausência dos conselheiros do poder público. A autora destaca que a presença de alguns representantes do Estado é bem menos frequente do que a dos representantes da sociedade civil. Além disso, muitas vezes os conselheiros do Estado estão presentes na reunião, mas não têm poder ou não se esforçam para levar as demandas das reuniões para seus respectivos órgãos. Isso foi algo que os entrevistados também pontuaram. Muitas vezes os conselheiros do Estado não são capacitados para trabalhar com a pauta LGBT e os conselheiros da sociedade civil s vezes também carecem de conhecimento técnico em temas como orçamento público, processo Legislativo e gestão (AIDAR, 2016).

Percebe-se pelas frequências dos conselheiros do Estado ministérios mais comprometidos do que outros, como Ministério da Saúde e da Assistência Social, que são ministérios que tiveram histórico de luta junto ao movimento LGBT e têm muitas políticas relacionadas ao tema. Um dos ex-conselheiros entrevistados também ressalta que alguns conselheiros eram mais engajados porque eles em si eram pessoas mais comprometidas:

[...]mas as vezes quem ia não era quem podia executar, iam muito mais para ouvir “vou lá, vou ouvir e vou levar para o meu superior” então isso não, em outros ministérios as questões andavam muito mais rápidos porque tinham pessoas mais comprometidas, ou porque a gente tinha conselheiros que faziam partes de outros conselhos, ou você tinha conselheiros e chefes comprometidos também com a pauta LGBT.

O CNCD/LGBT foi um espaço muito importante para inserção dos interesses da população LGBT no Estado e não se pode negar que teve muitas ações efetivas para combate da LGBTfobia, empoderamento dessas identidades e fortalecimento de redes de políticas direcionada a essa população. Contudo, o conservadorismo da política e da sociedade serviu de freio para que houvessem mudanças realmente estruturais (como por exemplo, as tentativas de implementação do projeto Escola sem Homofobia) e as conquistas foram feitas de forma silenciosa, em que nunca havia uma boa divulgação das ações do CNCD tendo inclusive um apagamento nas notificações dos sites oficiais da SHD. Vale destacar também que o conselho queria a criação de um novo PNLGBT no governo Dilma, mas a falta de contexto favorável impediu que II PNLGBT fosse feito (AIDAR, 2016). Cavalcante (2015) traz a perspectiva de que as mudanças na política nunca são drásticas, ou seja, sempre acontecem de forma gradual. No caso das políticas LGBT, o autor entende que o CNCD/LGBT ele tem um papel importante na luta do reconhecimento das pautas dessas minorias como direitos.

Vale citar que as lutas desses movimentos iam mais numa direção de serem reconhecidos e terem suas demandas levadas em consideração do que propriamente o atendimento dessas demandas. Tratava-se, primeiramente, de adquirir legitimidade política para então atuar na esfera de decisões e formulações (CAVALCANTE, 2015; p. 2017)

Cavalcante (2015) entende que o CNCD/LGBT assumia uma postura lenta, mas contínua e que por mais que mudanças mais efetivas possam acabar perdendo força nas instâncias decisórias, é um processo de longo prazo. É evidente que toda a construção cultural de moralidade e patriarcado que fundamentam a LGBTfobia (descritas no referencial teórico) não vão ser desconstruídos de uma hora para outra. O que se viu muito no governo Dilma foi uma grande reação das camadas conservadoras em prol de manter esse sistema moral e opressor aos LGBT e outras minorias. Contudo, observando a trajetória do movimento LGBT, se evidencia momentos em que essas identidades chegaram a ser inclusive perseguidas pelo Estado, o que foi evoluindo para uma omissão até chegar a uma abertura de diálogo da qual o CNCD serviu como uma porta. As mudanças foram e são graduais para o movimento LGBT, mas a longo prazo essas mudanças vão se concretizando e o que se observa no governo Dilma é que mesmo com o conservadorismo estando em ápice no Legislativo, o CNCD/LGBT conseguiu sobreviver e fazer medidas importantes.

3. 4 Governo Temer (2016 a 2018)

O Governo Temer foi na leitura de Teixeira, Dweck e Chernavsky (2017) ilegítimo porque os argumentos que levaram ao *impeachment* da presidenta Dilma teriam sido infundados, motivadas por razões políticas. O próprio presidente Temer depois de seu mandato assumiu que seu governo foi fruto de um golpe em uma entrevista concedida ao Roda Viva. Como o Partido dos Trabalhadores acabou tomando a decisão de se aliar a oposição para conseguir governabilidade, o governo Dilma teve como vice um representante do PMDB, um partido hoje que têm um caráter mais liberal do ponto de vista econômico e mais a direita do que o PT. Depois do golpe, a máquina pública tomou outros rumos, fazendo reformas que prejudicava a classe trabalhadora e diminuía o Estado. Embora curto, o governo Temer deixou suas marcas (TEIXEIRA, DWECK e CHERNAVSKY, 2017 e DEMOCRACIA..., 2019).

Evidente que o governo Temer teve um impacto grande na economia, mas as pautas desse governo não eram tão direcionadas a moralidade como veio a ser o governo Bolsonaro. Como já foi discutido, quando surgiram as pautas identitárias houve uma dicotomia entre direita e esquerda porque as pautas de corpo vão além das questões meramente econômicas (DANIEL 1984, GREEN, 2015, PEREIRA, 2016). Sobre os impactos do governo Temer na política LGBT por trás do CNCD, vê-se uma opinião antagônica entre os servidores do Estado, que dão suporte administrativo para o conselho e os conselheiros em si.

No governo Temer houve um enxugamento dos ministérios. A MP 726 de 2016 tratou da reforma ministerial do presidente em que os 32 ministérios existentes foram reduzidos para 23. O MMIRDH foi um dos ministérios extintos pela MP e a pauta voltou para o Ministério da Justiça, mas isso foi temporário e não foi muito significativo para o cotidiano do conselho. O CNCD e os aparatos institucionais da Secretaria de Direitos Humanos ficaram no Ministério da Justiça por menos de um ano. Em 2017 o MMIRDH foi recriado como Ministério dos Direitos Humanos (MDH) pela MP nº. 768, sendo liderado pela ministra Luislinda Valois. Para os servidores, houve uma mudança positiva no governo Temer, porque quando o ministério foi recriado houve uma melhora de status e a pauta ganhou a Diretoria de Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transsexuais além da Coordenação de Promoção dos Direitos de LGBT criada inicialmente pelo presidente Lula em 2009.

Os servidores ressaltam a “boa vontade” ministra em relação a pauta LGBT. Ambos falaram que era um desejo da Luislinda criar uma Secretaria LGBT, mas como o governo Temer era um governo de retração do Estado e a criação de uma secretária implica na abertura de concursos e contratação de pessoal, isso não foi possível. Na perspectiva de um deles, a direção do ministério teve um caráter mais técnico e menos político do que no governo Dilma. A equipe selecionada no governo Temer e na direção da Luislinda foi uma equipe técnica de pessoas muito comprometidas com a pauta. Uma ex-conselheira disse ainda que o Coordenador da Secretaria de Cidadania (coordenação que abarca a Diretoria LGBT) também era parceiro e tinha ajudado muito os conselheiros a dialogar com o governo.

Os entrevistados falaram que a questão orçamentária sempre foi uma dificuldade, que sempre o conselho dependeu muito de emendas parlamentares para funcionar. Dizem que o momento mais próspero foi quando foi criado o BSH, e que no governo Temer os recursos foram especialmente escassos. Isso atrapalhou algumas ações do conselho, como a visita de conselheiros a estados para trabalhar com a construção de novos conselhos estaduais e municipais e observar como as políticas LGBT estão caminhando em âmbitos regionais, o que acontecia quando tinham recursos.

Sempre foi muito difícil discutir política pública, sempre uma disputa por orçamento e orçamento eh... foi sendo reduzido, né? a ponto de que no governo Temer ele funcionou a base de emendas. O governo não reservou valores na ques... reservou acho que um valor de 600 mil pra você fazer política pro país inteiro, então não dá conta; funcionou mais a base de emendas parlamentares e em 2019 o valor ficou esvaziado, no sentido que a partir do momento que o governo cria um ação pra colocar tudo dentro tá disputando... o orçamento já é pequeno, já é a base de emenda, eles criaram uma ação orçamentária vazia dentro do PPA... e o que que eles fizeram: funcionou a base de emenda pra mulheres, LGBT, idoso, questão negra, todo mundo ali dentro dependendo das emendas que os deputados mandarem; o que mostra o descaso da política pública em todas essas áreas

Um ex-conselheiro comentou que sentiu uma maior dificuldade com os órgãos executores das políticas no governo Temer. Ele também comentou sobre a ausência dos conselheiros do Estado, que segundo ele foi maior do que no governo Dilma:

[...]a gente conseguiu continuar caminhando no governo Dilma nos últimos dois anos de governo dela, conseguindo fazer respaldo, conseguindo caminhar na pauta, conseguindo que os ministérios que tinham assento no governo comparecessem, o que já não aconteceu por exemplo no governo Temer, então de 15 entidades governamentais...as reuniões do pleno para elas serem instauradas a gente precisava ter metade mais um, ou seja, 16, então era complicado as vezes e a gente precisava contar com esses conselheiros participando e com a Dilma não, a gente teve uma presença bem maior dos conselheiros governamentais do que a gente teve no governo Temer, de 15 as vezes você tinha 5, 6. Era difícil você registrar uma reunião onde você tinha 5 ou 6, 6 ou 7, ministérios presentes na reunião do pleno

Outra ex-conselheira falou ainda que em vários momentos houve ameaças de acabar com os conselhos, visto que o governo Temer não era tão simpático a participação como o PT (TEIXEIRA; DWECK, CHERNAVSKY, 2017), o que não aconteceu. Ela também afirma que o governo Temer levou crédito por muitas políticas que foram iniciadas no governo Dilma, mas que por causa do tempo da política só foram se concretizar no governo Temer. Ela diz que as únicas vitórias do CNCD relacionadas efetivamente ao governo Temer seriam a inclusão do turismo LGBT no Plano Nacional de Turismo (que inclusive foi retirado pelo governo Bolsonaro), o que se resume a uma questão econômica porque o turismo LGBT representa 10% do turismo no mundo, mas representa em torno de 15% do faturamento do turismo no mundo.

Em suma, o governo Temer não foi um governo que se posicionou muito sobre a questão LGBT, mas não foi exatamente um governo progressista, não tendo o Estado priorizando muito a execução de políticas LGBT. Foi um momento de escassez de recursos, o que também colaborou para a falta de prioridade da pauta, mas também foi um momento em que foi contratada uma equipe técnica e foram escolhidos gestores que se comprometeram com o tema, tendo inclusive uma melhora de status dos aparatos institucionais LGBT dentro dos Direitos Humanos com a criação da Diretoria de Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transsexuais.

3.5 Governo Bolsonaro (2018 até os dias atuais)

O presidente Bolsonaro ascende ao poder com um discurso conservador e homofóbico, alinhado aos seus posicionamentos como deputado (ALMEIDA, 2019). Como já mencionado por Ribeiro (2017), discursos são ferramentas de estruturar o imaginário social e os discursos que mais estruturam são os dos grupos dominantes. Quando o político Bolsonaro se pronuncia, se posiciona

de acordo com esses grupos. Nos pronunciamentos relacionadas a comunidade LGBT essa dominância é marcada pelo patriarcado e pelos interesses da igreja (RUBIN, 2003; DANIEL, 1983). O Estado que durante sua história já tomou o papel de algoz contra aqueles que destoavam da hetero-cis-normatividade, já foi omissos em reação a violência LGBT e já atuou junto a organizações LGBT principalmente nos governos petistas (GREEN, 2015) pode estar se voltando contra essa população de novo. Ao proferir discursos homofóbicos na posição de presidente, Bolsonaro legitima o preconceito na sociedade. Em relação a isso, uma entrevistada lembra que depois da eleição de 2018 houve muitos episódios de ataques a LGBTs, em que agressores atiraram em bares dirigidos a essa população dizendo xingamentos homofóbicos e exaltando o presidente Bolsonaro. Mesmo depois de eleito, o presidente Bolsonaro continua fazendo ataques aos LGBT e as minorias identitárias de forma geral, mesmo quando os assuntos dos pronunciamentos não são diretamente relacionados ao tema. Uma ex-conselheira cita alguns exemplos desses ataques:

Quando o Mourão foi demitido, que ele fez uma declaração, qual foi a fala dele “Ah o Mourão contratou uma abortista que defende a ideologia de gênero”. Então, não tem nada haver com a gente, mas tem haver com a gente. Então ele sempre acaba usando nossa população como uma bandeira de campanha [. . .] ao mesmo tempo que eles vão nas redes sociais e dizem “sai o kit gay e agora entra o programa de literacia familiar para você ensinar sua criança a ler e não sei o que..” Então assim: não tem nada haver com a gente, mas a gente... mas assim, eles usam esse momento para nos atacar. O governo nunca teve um ato pra extinguir o kit gay porque nunca existiu um kit gay, mas mesmo assim eles continuam usando esse discurso que foi, que foi o discurso que deu a vitória para ele entre os conservadores.

O Conselho Popular LGBTI+ (que será mais comentado adiante) fez um levantamento (disponível na página do *Youtube* do conselho) dos desmontes das políticas LGBT e de medidas que afetam essa população em geral. Dentre elas, pode-se citar a facilitação do porte de armas; a retirada do incentivo ao turismo LGBT; a orientação dada pelo Itamaraty de frisar que gênero é apenas o sexo biológico; a extinção do Comitê de Gênero e Diversidade do Ministério da Mulher, da Família e Direitos Humanos (MMFDH), o veto a campanha para LGBT de prevenção ao HIV/Aids e a tirada da autonomia do departamento de prevenção ao HIV/Aids.

Nesse levantamento, nota-se algumas ações voltadas à educação. É citada a extinção da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi), que entre suas funções estava a formação de professores e profissionais da educação a respeito da questão da

diversidade sexual. A inspeção ENEM, em que foram barrados 66 itens e nenhuma questão relacionada à diversidade sexual e de gênero entrou na prova. O governo vetou vagas destinadas a pessoas trans na Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) e o MMFDH anunciou canais para denunciar professores que atentassem contra moral em sala de aula.

Além das questões relacionadas a educação, também se nota muitas ações direcionadas a cultura. O governo extinguiu a Secretaria Nacional de Diversidade Cultural. A Agência Nacional de Cinema (ANCINE) retirou apoio de filmes com temáticas LGBT e negra. Houve ainda casos de censura, como a retirada da propaganda do Banco do Brasil que tinha a representação de pessoas negras e LGBTs. A caixa Cultural censurou o espetáculo *Gritos* que falava a respeito da população trans, censurou várias outras peças e palestras com a temática LGBT já aprovadas em editais públicos e criou mecanismo para censura de novos editais.

Além de todos os casos citados, também houve a publicação do decreto nº 9.759 que extinguiu o CNCD/LGBT (bem como todos os outros conselhos não previstos por lei) e consequentemente todas suas resoluções. Todos os desmontes e retrocessos foram feitos de forma muito mais rápidas do que o ritmo lento e gradual que Cavalcante (2015) apontou ser o das mudanças políticas em prol das causas LGBT. A fala de uma ex-conselheira evidencia esse contexto:

Eles ainda estão em campanha e a campanha dele é contra nós e esse discurso... eh, não só o discurso, mas essa eliminação de todas as políticas que a gente têm, eles já eliminaram em torno de 100 políticas, 100 ações do governo Federal que foram construídas ao longo de quase 16 anos. Eles conseguiram eliminar tudo isso em menos de um ano e meio, por exemplo. Então assim... é um [inaudível] maior. A gente levou muito tempo para construir, mas em compensação para desfazer foi bem rápido. Inclusive a previsão de organismos de direitos humanos é que vai levar décadas pra gente conseguir se recuperar eh... o que foi feito; de todo esse estrago que tá sendo feito, de tudo que tá sendo destruído, desmontado e até mesmo porque retomar uma política ela não acontece do dia para noite. Então da mesma forma que levou tempo para a gente fazer as primeiras conquistas quando passar esse governo conservador vai ser mais uma década para reconstruir tudo de novo que a gente perdeu.

Quando perguntado como foi a reação dos servidores do ministério com a extinção do CNCD, um dos servidores do Estado falou que foram “pegos de surpresa”, porque não esperavam que o decreto fosse acontecer, mas que encararam a situação apenas como uma mudança da

perspectiva do governo em relação à participação social institucionalizada. De fato, foi isso que aconteceu. Por mais que existam teóricos como Young (2006) que apontem com argumentos sólidos que a participação social é necessária para o fortalecimento da democracia e que ela se torna mais viável em sociedades de massa pela articulação do Estado com organizações da sociedade civil; a participação social é um valor. A perspectiva do mandato descrita por Pitkin (2016) só deixará de ser uma política de governo para se tornar uma política de Estado quando tiverem aparatos legais fortes que estabeleçam essa visão. Enquanto isso não acontece, instrumentos participativos se tornam muito vulneráveis às mudanças de governo.

A necessidade de se estabelecer o CNCD/LGBT em lei já era sabida pelos conselheiros e pela academia porque a possibilidade de extinção do conselho por governos menos favoráveis a pauta já era reconhecida. Pereira e Santos (2016), que além de acadêmicos também foram conselheiros, escreveram o seguinte trecho de forma premonitória:

Significa dizer também que, em findando um ciclo de governos progressistas e com a possível chegada de um governo de perfil conservador, o decreto de criação do CNCD/LGBT pode ser revogado: o conselho nacional de combate à discriminação de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais o que acarretaria na extinção do Conselho e um enorme retrocesso para a população LGBT brasileira (PEREIRA E SANTOS, 2016, p. 200 e 2001)

Todos os entrevistados comentam que o CNCD e o movimento LGBT em geral deveria ter colocado mais esforços para que o conselho fosse posto em lei. Alguns entrevistados entendem que o governo Lula talvez tivesse sido o melhor momento para criação dessas leis já que foi um momento em que o Estado abriu portas para dialogar com o movimento. Na fala de uma entrevistada:

Acho que o único momento que a gente teve realmente um bom recurso foi quando foi criado o Brasil sem Homofobia, lá em 2004, 2005. Então ali foi o momento que teve um ápice, né? Talvez ali foi o problema de não ter criado leis e garantia que o conselho virasse uma lei. Que naquele momento talvez o governo tinha essa possibilidade, né? e não fez. Então hoje a gente tá com essas consequências de ser decreto, né? De poder ter ele alterado, né? Conforme o governo que entrar ou que sai... enfim.

Contudo, vale frisar também que no governo Lula a trajetória do movimento LGBT com o Estado ainda era muito incipiente. O CNCD só se tornou CNCD/LGBT no final de seu mandato, tendo existido de forma mais efetiva no governo Dilma, então é compreensível que uma lei que instituísse um conselho LGBT não tivesse sido criada já no governo Lula. Os entrevistados também refletem se o governo Dilma, em especial no seu primeiro mandato que foi menos conturbado, não teria sido o momento mais ideal para criação dessa lei. O ex- conselheiro abaixo citado fala que o maior erro da presidenta Dilma foi não ter feito uma lei que estabelecesse o conselho. É evidente que como chefe do executivo, a presidenta Dilma não teria poder para criar uma lei, mas certamente seu governo poderia ter influenciado com a edição de uma Medida Provisória que instigasse a discussão no congresso ou com barganhas com o Legislativo.

mas o grande erro foi deixar o conselho nas mãos de um decreto, esse foi o grande erro e ela não conseguiu porque cada vez era “não, esse não é o momento político, vai que ao invés deles mandarem uma lei eles caíam em cima do decreto” então eu acho que faltou pulso firme. Nós tínhamos grandes parceiros lá dentro, nós tínhamos vários deputados, como temos ainda hoje a Rosário, a Erika Kokay, enfim, um monte, mas nós tínhamos o Jean Wyllys, né? Ainda lá dentro nessa época, que poderia nos ajudar. Então acho que esse foi o grande nó da questão do conselho ter ficado só em decreto.

É complicado demandar que essa mudança tivesse sido feita no governo Dilma porque como já fora evidenciado, o contexto desse governo era de um protagonismo conservador no Legislativo e um boicote a ações do Executivo (AIDAR, 2016). Talvez ao invés da publicação de uma lei, o próprio decreto pudesse ser rechaçado.

Sobre o cenário do governo Temer, não houve nenhum entrevistado que tenha considerado esse contexto como especialmente propício a criação de uma lei. Esse mesmo ex-conselho discorre sobre essa possibilidade no governo Temer:

Dentro do cenário do Michel Temer a gente sabia que não existia mesmo possibilidade de criar uma lei para o CNCD]. Aí nós paramos de tentar tornar o conselho dentro de uma lei a partir do momento que o Michel Temer é.... ele é conduzido lá como vice presidente a presidência. Aí nós paramos, não tínhamos condição mesmo de pensar nisso.

Contudo, essas especulações a respeito do que poderia ou não ser feito são complexas porque a realidade é que não é possível saber o que poderia ser. A verdade é o que foi e o que foi é que o conselho não foi estabelecido em lei. Essas reflexões se fazem presentes porque os impactos

dessa realidade estão sendo colhidos com a extinção dos conselhos e a recriação de um novo CNCD que não carrega mais as pautas LGBT de forma declarada em seu decreto criador e que possui um desenho bem menos efetivo e participativo. Os recentes eventos históricos foram importantes para evidenciar a prioridade que o movimento deve dar para encontrar meios hábeis de pressionar o Legislativo para criação leis que assegurem os diálogos entre os ativistas LGBT e o Estado.

Sobre esse decreto de extinção dos conselhos, fica evidente o posicionamento do governo Bolsonaro na perspectiva da independência descrita por Pitkin (2006). Como dito pela autora, essa perspectiva parte pelos pressupostos de que os governantes são imparciais e que encarnam as vontades do povo. Contudo, nota-se uma evidente parcialidade do governo Bolsonaro ao ser contrários às minorias identitárias tendo um lugar de fala, no conceito de Ribeiro (2007), e um posicionamento de grupos dominantes. Esse discurso vem para conter a inserção de grupos diferentes das elites políticas no Estado, algo que a participação social é capaz de fazer (YOUNG, 2006). Essas elites entendem que a atuação desses grupos não é legítima porque não foram sancionadas por voto, mas vale frisar que as vezes a população é manipulada como, por exemplo, nas eleições de Bolsonaro que foram influenciadas por *fake news* e marcadas pela prisão de legalidade duvidável do candidato da oposição com maiores chances de vencer (Lula) (ALMEIDA, 2019), o que torna a legitimidade do voto de algumas elites questionável.

Na exposição de motivos do decreto nº 9.759, fica evidente essa postura da independência e de recusa a inserção de vozes não dominantes na política. No texto do decreto, a participação de grupos de pressão é descrita como antagônica a representação, não sendo vista na perspectiva de relação colocada por Young (2006). Esse trecho remete a um dos problema dos colegiados segundo a exposição de motivos: “Grupo de pressão, tanto internos quanto externos à administração, que se utilizam de colegiados, com composição e modo de ação direcionado para tentar emplacar pleitos que não estão conforme a linha das autoridades eleitas democraticamente.”. O decreto nº 9.759 também elimina a PNPS e o SNPS. Outras 2 justificativas presentes na exposição de motivos que também remete ao posicionamento do governo são a 6 e 7:

6 Quanto ao último ponto, cumpre destacar inclusão na proposta da **revogação** do Decreto nº 8.2143, de 2014, que *institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências*. Esse ato, utilizando de linguagem deliberadamente imprecisa, visa estimular a criação e o fortalecimento de colegiados integrados por grupos

políticos específicos para se contrapor ao poder das autoridades eleitas tanto para o Executivo quanto para o Legislativo.

7 Verdadeiramente, uma aberração cuja a revogação é urgente. Não foi sem motivo que o decreto tornou-se popularmente conhecido como "Decreto Bolivariano"

Uma das ex-conselheiras fala ainda que apesar do decreto nº 9.759 não afetar os conselhos previstos por lei e dos conselhos com fundos (como o caso do conselho do idoso) terem mais estabilidade, todos os conselhos foram influenciados pelo governo Bolsonaro. Ela comenta que muitos conselhos eram pressionados a aprovar certas medidas ou mudar seu regimento interno para conseguirem apoio do governo a fim de ter capacidade de ação ou mesmo para conseguirem fazer reuniões. Ela comenta do exemplo do Conselho Nacional do Direito da Mulher (CNDM) que lançou uma cartilha sobre mulheres na pandemia do COVID-19. Essa cartilha é bem condescendente com a jornada de trabalho de empregadas domésticas durante a pandemia, dando apenas algumas precauções de higiene, mas não incentivando que os empregadores permitissem que elas ficassem em casa recebendo pelo trabalho integral. A entrevistada fica especialmente incomodada porque uma das mortes que ficou mais emblemática na pandemia foi de uma empregada negra, periférica, de mais de 60 anos que pegou COVID-19 com a patroa. A patroa foi curada após ter acesso a serviços de saúde privada de qualidade enquanto a empregada morreu sem atendimento. Questionando conselheiras do CNDM, a entrevistada recebeu a resposta de que as conselheiras se sentiram obrigadas a fazer isso porque não iriam publicar o material que elas queriam se elas não incluíssem esse tipo de coisa. A entrevistada afirma que ceder a essas pressões é complicado porque quando um conselho assina algum documento ele afirma que um conjunto de organizações está dando respaldo e legitimidade ao que está escrito.

Sobre a extinção do CNCD/LGBT (que aconteceu na data emblemática do orgulho LGBT), nota-se posicionamentos antagônicos entre os ex-conselheiros e os servidores do Estado. Os servidores do Estado usaram todos os recursos disponíveis para tentar que o novo CNCD continuasse sendo um espaço participativo da comunidade LGBT e que pudesse ter o máximo de representações da sociedade civil possível. Já os ex-conselheiros da sociedade civil e outros ativistas não reconheceram o novo CNCD, apelidando-o de “conselho *fake*” ou “grupo de trabalho (GT)”. Como reação da sociedade civil à extinção do CNCD/LGBT, foi criado o Conselho Nacional Popular LGBTI+, por 24 organizações, para contrapor o novo CNCD.

O esforço dos servidores da Coordenação e Diretoria LGBT começou quando mandaram uma minuta para o gabinete da ministra depois que o decreto nº 9.759 a respeito da proposta de recriação do CNCD. Na minuta era proposto que o CNCD fosse formado de um jeito parecido com o que era antes, tendo um viés LGBT. Eles tinham inclusive apoio do Secretário, contudo, na versão da proposta aprovada pelo gabinete não especificava que o conselho era contra a discriminação LGBT. Apesar desses esforços, o decreto nº 9.883 foi publicado sem essa especificação.

Embora o texto do decreto nº 9.883 que recria o CNCD não faça nenhuma menção aos LGBTs em si, falando que o conselho trata apenas de “questões relativas à proteção dos direitos de indivíduos e grupos sociais afetados por discriminação e intolerância” (BRASIL, 2019), os servidores encarregados da política LGBT no MMFDH (que foi criado pelo presidente Bolsonaro para substituir o MDH criado pelo presidente Temer) tentaram formular um edital que selecionasse entidades com um viés LGBT. Como o decreto não especificava o direcionamento do CNCD para essa população, a AGU apontou para a impossibilidade que o decreto falasse explicitamente que apenas entidades LGBT poderiam ser selecionadas. Para tentar fazer com que entidades LGBT fossem priorizadas, o edital pontuava organizações que não tivessem temáticas em outros colegiados tratados pelo ministério, o que acabava resumindo a aprovação de entidades temática LGBT. Justamente porque apenas o segmento LGBT não tinha um colegiado próprio dentre os segmentos tratados pelo ministério é que havia uma preocupação em manter o CNCD voltado às demandas dessa população.

Para tentar aumentar o número de organizações da sociedade civil, os servidores pensaram em selecionar suplências de entidades diferentes. Mesmo que essas suplências não tivessem poder de voto, poderiam participar das discussões. Um servidor entrevistado fala "Na verdade, a gente pensou em redução de danos na hora" já que os 15 conselheiros do CNCD/LGBT foram resumidos para 3 com o novo decreto. Segundo esse servidor:

A gente até pensou em reavaliar os titulares... seriam 3 entidades e os suplentes seriam de entidades diferentes e a gente enquanto tivesse orçamento a gente estipularia que o suplente e os titulares participassem da reunião. Depois aprovava isso em regimento, aí seriam 6. Ia ter que promover muito diálogo para não precisar ter votação nominal. Era uma coisa que a gente já tentava fazer... então, conselho unânime, por unanimidade aprovam um tema, aprovam uma nota, aprovam uma ação, mas sem contagem de votos.

Contudo, isso não foi muito viável porque além dos entraves institucionais e orçamentários, apenas três entidades da sociedade civil mostraram interesse em participar do novo CNCD, ocupando exatamente o número de vagas para titulares. Essas entidades foram o Grupo Pela Vidda do Rio de Janeiro – Grupo pela Valorização, Integração e Dignidade do Doente de Aids do Rio de Janeiro; Aliança Nacional LGBTI+ e a União Nacional de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (UNA LGBT). O Grupo Pela Vidda é a única entidade que não é voltada especificamente para os LGBT, mas ela foi criada em 1989, contemporânea a segunda onda do movimento, no auge da epidemia HIV/AIDS, quando essa doença era chamada de “peste gay” ou “câncer gay” (GREEN, 2015; PEREIRA, 2016). As suas principais ações são voltadas para prevenção, em especial para prevenção de LGBTs. Além disso foi criada por Herbert Daniel, importante autor e ativista gay que já foi inclusive usado de referência neste trabalho.

Os servidores ficaram frustrados com o posicionamento da maior parte das organizações LGBT de não quererem participar do novo CNCD e tentar manter um diálogo institucionalizados. Sobre o posicionamento da sociedade civil em criar um conselho popular em contraponto ao conselho do Estado, um servidor pontua:

Eu não sei qual é a utilidade dele, porque para que existe um conselho nacional? Para dialogar com quem executa as políticas públicas. Se eu faço um conselho só da sociedade civil é um fórum na verdade. E não necessariamente vai ter reverberação na gestão pública, né? Que é quem assina. Não adianta nada eles ficarem dialogando entre si, ficarem atacando o governo sem querer dialogar

Esse entrevistado fala que apesar do governo Bolsonaro adotar um posicionamento conservador e a chefe do MMFD ser uma pastora evangélica e ex-assessora da bancada cristã, o ministério em si têm se mostrado mais aberto do que se espera para o diálogo, sendo a postura homofóbica do governo apenas presente no nível do discurso por questões eleitorais, e que na prática as questões LGBT são tratadas de forma mais técnica do que política.

Os servidores falam que foram bem recebidos. Que a equipe técnica que compunha a diretoria e a coordenação foi mantida, não sendo substituída por dirigentes e funcionários contra o tema “a gente, os servidores, a gente foi muito bem recebido e... e eles notaram que a gente é bem técnico, têm uma visão bem técnica, por mais que uma visão técnica favorável a agenda LGBT”. Ele compara a outros setores do governo que sofreram substituições problemáticas como a nomeação de Sérgio Camargo na Fundação Cultural Palmares, órgão responsável pela promoção

da cultura afro-brasileira. Sergio ficou conhecido por ataques ao movimento negro e por sua postura negacionista, afirmando que não houve escravidão no Brasil.

mesmo nessa gestão por exemplo os movimentos conservadores de cura gay não tiveram espaço. Eles poderiam ter colocado alguém que é a favor da cura gay [...] e eles optaram pela gente que têm um olhar mais técnico, mas que é a favor do tema, que a gente não pensa tão igual algumas coisas, eles chegaram... a primeira coisa que o secretário chegou a falar pra gente foi “não importa pra gente em quem vocês votaram importa pra gente se vocês estão aqui para cumprir seu papel como servidor, cês topam? São bem vindos”.

Sobre a ministra, o entrevistado diz que apesar dela se apresentar como uma política conservadora, ela sabe dialogar e respeitar a pasta dos direitos humanos. Comenta ainda que a Ministra as vezes é muito atacada pelas próprias alas conservadoras por causa desses diálogos.

na verdade a ministra é muito empática com a nossa agenda na verdade, embora tenha uma mitologia aí por conta do passado dela, mais pelo passado do que pelo presente, eh... que ela tinha posicionamentos dentro da igreja que são diferentes dela assinando um documento como ministra do Estado, então ela sabe dialogar bem, ela recebe muitos... alguns movimentos, muitos militantes nacionais, não muitos porque muitos não querem dialogar, mas quem quer dialogar as portas estão abertas

O entrevistado fala muito da importância de falar “a língua do governo” e de entender quais são as pautas adequadas para o contexto político. Ele entende que não é um momento político favorável para tentar fazer políticas de conscientização de diversidade nas escola por exemplo (até no governo Dilma isso foi um tabu), mas comenta que os servidores junto com o secretário e com validação da ministra elencaram os temas principais para o departamento - “não é o momento da gente falar de diversidade, então a gente joga a...a criança com a bacia fora, ou tenta aproveitar alguma coisa, então pra tentar aproveitar a gente tem conseguido fazer alguns projetos aqui internos”. Foram elencadas as pautas relacionadas sobre a empregabilidade LGBT, em especial a empregabilidade trans; ao combate à violência baseada na LGBTfobia e também a manutenção do conselho da forma que for possível. A respeito da linguagem no diálogo com o Estado, o servidor fala:

têm que falar um pouco a linguagem do governo e ver até onde a gente pode, né? Há uma questão em volta do movimento conservador com a palavra gênero, então a gente evita usar, mas não deixa de falar. A gente por exemplo não precisa usar expressamente identidade de gênero em alguns documentos, a gente coloca travestis e transsexuais e transgênero, então a gente vai adaptando a linguagem, a gente não vai receber formalmente um documento “você não podem falar palavra” não foi isso, mas a gente só sabe que pra negociar é melhor a gente usar uma linguagem que vai ser melhor recebida, mas isso sempre foi assim

O servidor fala que a atual gestão mostrou que trabalhar a pauta LGBT no governo nunca foi fácil, independente do governo. Em alguns momentos houve uma expansão e em outros retrações por causa dos posicionamentos do governo, mas sempre houve essa necessidade de ter cuidado com as palavras e limitações de ação. Nota-se que o posicionamento dos servidores é bastante pragmático. Eles entendem que têm que adaptar o discurso e ponderar as ações para evitar que haja o desmontes e que algumas medidas boas possam ser feitas porque eles se não se esforçarem para fazer com que a política aconteça, é a população LGBT que vai sofrer com isso.

Já os ativistas não são simpáticos à ideia de mudar os discursos e diminuir as reivindicações porque eles têm a perspectiva de Ribeiro (2017) de que o discurso é política. Entendem que permanecer no Estado num governo assumidamente homofóbico num contexto de desmonte significa legitimar a ação desse governo. Eles percebem que o governo não está aberto para o diálogo e justificam essa visão não só pelas medidas que o governo toma e pelos pronunciamentos dos governantes, mas principalmente pelo que fizeram com o maior instrumento de diálogo com a população LGBT: o desmonte do CNCD. Os ex-conselheiros chamam o novo conselho de conselho *fake* porque entendem que o novo CNCD é um conselho de fachada, que finge que o Brasil tem algum órgão colegiado de combate à discriminação para silenciar os ativistas e mostrar para as organizações internacionais. Eles chamam o novo conselho de “GT” porquê os 30 conselheiros que compunham o CNCD foram reduzidos para 7, que é um número similar ao número de integrantes dos GTs do antigo conselho, que variava entre 4 e 6 integrantes. Chamam ainda de “GT dos Direitos Humanos” porque as 15 entidades que representavam o Estado no conselho antigo compunham uma diversidade de ministérios e instituições governamentais e na edição atual do CNCD os 4 representantes do Estado são de organizações dentro MMFDH, não havendo muita possibilidade de transversalidade. Além disso, existe a diminuição da sociedade civil dentro do conselho, sendo a presidência do conselho sempre ocupada pelo Estado e os Estado

tendo a maioria das cadeiras. Diante desse desmonte do conselho e silenciamento da sociedade civil os ativistas optaram por fazer a oposição fora do Estado, criando o Conselho Nacional Popular LGBTI+. Sobre o Conselho Popular:

Nós respeitamos as instituições que concorreram [ao edital do novo CNCD], nós acreditamos que não vão fazer nenhuma diferença porque esse governo não dialoga com nossas pautas, mas enfim, é a democracia, a gente respeita. A gente pretende construir outra forma de controle social, não dessa forma porque como é que um conselho ele se permite ah... ah... ser criado dentro de um próprio ministério que não tem nenhuma interface com nenhuma outra pasta, que a presidência será sempre do governo, que autonomia terá esse conselho, né? Deliberar sobre o que? Fazer consulta sobre quais políticas? Monitorar que políticas LGBT? Então é um conselho que eu acho que, o GT, o grupo de trabalho, têm muito mais a referendar o que o governo faz do que um tensionamento crítico... eh.. crítico propositivo as atuações de um espaço chamado conselho, né?

A opinião dos ativistas que formaram o Conselho Popular é que nesse contexto não é viável fazer políticas para LGBT. A fala acima citada já deixa evidente a opinião sobre a efetividade do novo CNCD e uma entrevistada a acha ainda, em contraponto aos servidores, que a Coordenação e a Diretoria LGBT não vão conseguir fazer políticas porque não há recursos. Ela fala que a carência de recurso é ainda maior no governo Bolsonaro do que foi no governo Temer e que mesmo que não tenha tido um esvaziamento técnico, existe esse desmonte pela questão financeira. Ela comenta que a política de empregabilidade trans que eles dizem que vão fazer é prometida há muito tempo e ela não têm esperança de que sairá do papel no governo Bolsonaro.

Em relação a provocação do servidor que diz que um conselho da sociedade civil não é um conselho e sim um fórum, vale ressaltar que a escolha do nome da organização foi pensada de forma política. É evidente que diferente de um conselho do Estado ele não têm a possibilidade de debater as políticas junto com os governos e referendar as ações estatais. Ele surge como uma forma de várias instituições de sociedade civil se juntarem e dialogarem como vão resistir ao governo. O Conselho Popular nasce com a função de se opor ao novo CNCD. Sobre a decisão do nome da organização:

Então a gente definiu lançar esse conselho popular, nós chegamos em pensar em outros nomes: seria [inaudível]? seria fórum? mas aí a gente dispensou “vamos colocar o nome de conselho...” justamente porque nesse período eh... que a gente começou a dialogar, acho que o final de maio, o governo lançou o edital para as

organizações pra compor esse novo conselho *fake* e aí a gente conversando falou: “vamos manter o nome de conselho como contraponto a esse conselho *fake* que o governo federal tá fazendo” e a gente apresenta a nossa ideia de forma ampla e democrática pra todo mundo dia 28 no meio das nossas agendas.”

O Conselho Popular já vinha sendo idealizado antes da extinção do CNCD. Diante dos rumos que a política brasileira ia tomando, depois de um golpe contra um governo progressista e ascensão de um líder conservador e homofóbico a sociedade civil já pressentia a extinção do CNCD e já sentia as dificuldades de diálogo, pondo em xeque a efetividade de um conselho de Estado nesse contexto. Eles pensaram em fundar o Conselho Popular antes do decreto de extinção dos conselhos, mas decidiram permanecer no Estado até que o governo tomasse a atitude oficial de acabar com canal de participação. Ativistas fora do CNCD já procuravam os ex-conselheiros para discutir a possibilidade de criação dessa articulação de organizações. Antes deles se intitularem Conselho Popular, eles fizeram o festival 17 M - começou 17 de maio, o dia nacional contra homofobia - tinha como foco a luta contra a LBTfobia. O festival foi muito bem sucedido alcançando o público de 23 mil pessoas no primeiro dia. Na semana do dia 28 de junho, dia internacional do orgulho LGBT, os ativistas que criaram o conselho fizeram a Semana do Orgulho e Resistência LGBTQI+ em que decidiram lançar o Conselho popular oficialmente o dia 28.

A criação do conselho popular pode ser pensada na ideia de *vestígio* em que o relacionamento entre o Estado e a Sociedade Civil é feito de lembrança e antecipação (DERRIDA *apud* YOUNG, 2006). Antecipação porque os ativistas projetam pelo contexto o que o futuro os aguarda e suas atitudes caminham na tentativa de tomarem posturas mais efetivas diante de como o Estado pode e posicionar. Lembrança porque o movimento LGBT sabe que nem sempre pode contar com o Estado (GREEN, 2015) e que antes do CNCD/LGBT, as organizações LGBT conseguiram seus maiores marcos e fora do Estado conseguiram resistir e dialogar (PEREIRA, 2016). Eles levam a lembrança das experiências de trabalhar dentro de um conselho gestor para o conselho popular e a relação entre o movimento a sociedade e o Estado carrega a lembrar da história das lutas LGBT que provocaram mudanças que não podem ser apagadas.

O Conselho Popular teve a capacidade de juntar mais organizações do que o CNCD jamais teve, tendo sido criado pelo número emblemático de 24 organizações. Além dessas 24, houve outras organizações que pediram para participar e que agora também compõe o conselho. O conselho é formado por organizações de caráter nacional do Movimento LGBTI+, Centrais

Sindicais, Entidades de Classe e Associações de Pesquisa em diversidade sexual e de gênero. Segundo um entrevistado: “a nossa única regra era: entidades que fossem concorrer ao conselho do governo Bolsonaro não poderiam fazer parte desse conselho, ou seja, não poderia ter pé em duas canoas, tá?”. O Conselho Popular se tornou muito mais plural. A sigla “LGBTI+” escolhida para o Conselho Nacional Popular foi decidida por causa da participação da Associação Brasileira de Intersexos (ABRAI) no conselho, que é uma identidade que nunca compôs o CNCD. O “+” representa a pluralidade de identidades que estão surgindo agora na quarta onda (PEREIRA, 2016). Um dos entrevistados falou que a sigla foi muito discutida em reunião e membros de novas identidades disseram que se sentiram contemplados pelo “+”.

Evidente que a organização e forma de ação do Conselho Popular é diferente do que era o CNCD/LGBT. Os ativistas comentam que o maior problema é que não estar dentro do Estado tira a capacidade dos ativistas de acompanhar a execução das políticas e tira mecanismos de influência as decisões do executivo. Contudo, existem pontos positivos de estar fora do Estado. Os entrevistados comentam que é muito mais fácil o processo de decisão do conselho popular porque não existe a mesma burocracia que há no Estado e que as opiniões consensuais são mais frequentes. O Conselho Popular é menos focado no Executivo do que o CNCD, fazendo mais pressão no Legislativo e no judiciário. A Organização dos Advogados do Brasil (OAB), que têm cadeiras no Conselho popular, ajuda muito na articulação com esses outros poderes. As organizações da sociedade civil que têm Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), como a Associação Nacional de Travestis e Transexuais (ANTRA) e a ABGLT, também têm mais abertura para discutir com o judiciário. Uma entrevistada fala que eles chegaram a sentar com o Ministério Público (MP) e a Procuradoria Geral República (PGR), mas com a nomeação de Augusto Aras para Procurador da República a negociação ficou mais difícil. Aras é membro da Associação Nacional de Juristas Evangélicos (ANAJURE) que se posiciona contra os direitos da população LGBT. Além das negociações com o Estado brasileiro as organizações começaram a fazer mais denúncias a organizações internacionais, como a ONU e a Comissão Interamericana e a atuar mais como executores, fazendo seminários, campanhas informativas, coleta e sistematização de dados e etc.

Sobre as mudanças no CNCD e sobre o Conselho Popular LGBTI+, cabe falar sobre a quarta Conferência Nacional LGBT. A quarta conferência tinha prevista para acontecer em novembro de 2019 e tinha sido proposta pelo presidente Temer pelo decreto nº 9.453, de 31 de julho de 2018, mas com as mudanças do CNCD não houve nenhum órgão competente para que ela

fosse executada e o Fórum Nacional de Gestores LGBT pediu para que fosse adiada porque o Estados não teriam recursos nem tempo para fazer as conferências estaduais. De qualquer forma, o decreto nº 9.453 foi revogado pelo decreto nº 10.346, de 11 de maio de 2020, retirando o compromisso do Estado de fazer a conferência. Os conselheiros do CNCD/LGBT já tinham inclusive feito todo o planejamento da conferência que por causa da falta de orçamento do governo Temer não foi feito com apoio de pessoal técnico. Os servidores do Estado ressaltam que não acham que seria viável porque fazer uma conferência é muito caro e eles não têm recursos. Também acham que não seria muito produtiva nesse contexto.

a verdade uma avaliação que a gente faz como interna, é que nem é um bom momento. A gente só vai ouvir reclamações de coisas que não vão ser solucionadas e mais políticas do que programáticas. A gente quer dialogar sobre o programa de empregabilidade trans, uma parte do movimento que vem dia... não que nem dialogar, só quer reclamar que “porque o governo... porque presidente... porquê...” o foco é outro né? A gente quer falar sobre políticas públicas, se fosse esse o foco acho que rolava, acho que tá tudo mundo inflamado ainda e não, ainda não mesmo nesse início do segundo ano ainda não abaixaram os humores, então vai ser um momento... a gente vai gastar uma grana gigantesca para fazer, uma conferência não sai por menos de 5 milhões de reais, com passagens, hospedagem pra todo mundo, alimentação, logística, contratação de várias empresas para, né? De filmagem, de acepção, segurança; é um gasto bem grande porque vai dar, até rolaria de fazer um outro tipo de evento que trouxesse pessoas com representatividade dos estados; mas conferência nesse molde pra trazer mil pessoas só pra ter briga e não reverberar na política pública nem sei se compensa muito, pessoalmente, assim falando. Acho que a gente podia pegar esse recurso pra fazer um projeto para empregar as trans do Brasil inteiro, ou então ações junto com os estados de combate à homofobia, a LGBT fobia, acho que podia ser mais bem usado esse recurso

O Conselho Nacional Popular LGBTI+ por outro lado acha que é importante que haja esse diálogo e se comprometeu com a realização de uma conferência popular. Contudo, não é algo que os ativistas andam discutindo muito no momento porque existe a preferência que a conferência seja feita presencialmente e estamos no meio da pandemia do COVID-19. Se o Conselho Popular realmente vai conseguir fazer essa conferência e os impactos que ela deixará são coisas que apenas o futuro irá dizer.

O governo Bolsonaro foi o momento mais difícil para o diálogo do movimento LGBT com o Estado desde o governo FHC. Foi um governo que não via a participação social como um valor e por não terem legislações fortes que tornassem a participação social uma política de Estado, os

conselhos criados por decretos foram destituídos. Foi um governo marcado pelo desmonte em que o CNCD, objeto dessa pesquisa, foi reformulado para uma versão menos democratizante. Servidores do Estado tentam fazer o máximo para continuar que as políticas LGBT sejam feitas. A sociedade civil, que historicamente é precursora das medidas de participação social (AVRITZER, 2008) reagiu a destruição do CNCD/LGBT criando uma forma de resistir às mudanças do governo saindo do Estado. Agora resta esperar o contexto político se desenvolver para que seja possível observar os rumos que a relação do Estado e o movimento LGBT irão tomar.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nota-se nessa pesquisa um evidente impacto das mudanças de governo na participação social LGBT através do CNCD. Esse impacto se caracterizava pela perspectiva do governo sobre a importância e legitimação da participação institucionalizada, da abertura de diálogo com o movimento e das reações da sociedade as mudanças de paradigma de moralidade. Essa abertura de diálogo se deve muito aos valores dos partidos e dos políticos que gerem a máquina estatal e principalmente devido a história de mobilização do movimento LGBT que lutou muito e ainda luta para inserir as pautas da diversidade sexual e de gênero na agenda social para que sejam reconhecidas pela agenda política.

O governo FHC foi o governo mais antigo da história do CNCD e na época o Estado ainda não dialogava com o movimento LGBT na perspectiva dos direitos humanos, mas o governo se mostrou aberto para começar inserir essa perspectiva no Brasil e reconhecer os LGBT dentro dessa perspectiva, ainda que de maneira muito incipiente. O governo FHC era um governo razoavelmente simpático à participação e via os conselhos como um importante mecanismo de gestão. Assim como o governo Temer, não era especialmente conservador nos costumes, mas tinha uma política de austeridade, não dando tanto recurso para que as políticas se concretizassem. O PT é um partido marcado pelo valor da participação social e apoio às minorias e os momentos em que esse partido esteve no poder foram muito prósperos para participação LGBT dentro do conselho. O governo Lula foi o momento mais próspero devido a um contexto econômico favorável e de um compromisso do presidente com a pauta. O governo Dilma foi um momento de execução e de mudanças lentas e graduais. No governo Dilma houve uma maior reação conservadora e uma falta de uma postura mais firme da presidenta em se posicionar a favor do movimento o que fez com que algumas políticas não andassem para frente. O governo Temer foi um governo curto em que os recursos eram escassos e os valores de participação social e defesa das minorias não eram tão fortes, não tendo o movimento LGBT através do CNCD feito grandes conquistas. O governo Bolsonaro tem sido um governo com valores contrários à participação social e aos direitos dos LGBTs, sendo um governo caracterizado pelo desmonte das políticas em prol das minorias identitárias e do CNCD com os decretos de extinção dos conselhos e de reformulação do CNCD.

Diante desse contexto desfavorável, fica evidente o maior problema por trás da relação do Estado e do Movimento LGBT: a falta de prioridade em prever o CNCD/LGBT por lei. A história

contada neste trabalho evidencia que a participação social é um valor e ela sempre será tratada como uma política de governo se a sociedade civil não mobilizar o Legislativo para assegurar a participação como um valor democrático do Estado brasileiro. Portanto, essa tentativa de fazer com que o congresso faça leis que garantam mecanismos de participação institucionalizada não é só uma prioridade do movimento LGBT, mas da sociedade como um todo, para que perspectivas não dominantes possam ser discutidas nas agendas públicas independente do governo.

A relação entre o Estado e o movimento LGBT se viu de forma antagônica de novo depois de tantos anos de parceria. Depois do desmonte do CNCD, os ativistas LGBT tomaram a decisão de resistir fora Estado, já que não achavam que o diálogo com o governo poderia ser efetivo e entendiam que permanecer no Estado serviria para legitimar as ações de um governo opressor. Eles decidiram criar uma articulação de organizações da sociedade civil chamada de Conselho Nacional Popular LGBTI+ fazendo um contraponto ao conselho do Estado. O movimento entende que essa é melhor forma de se opor ao governo, dialogando com o Legislativo e o Judiciário, fazendo pressões internacionais, se voltando para conscientização da sociedade e dependendo menos do Estado para fazer ações diretamente ligadas à população LGBT.

O contexto trabalhado nessa pesquisa ainda está em desenvolvimento. É interessante para a comunidade acadêmica e para o movimento LGBT que ele ainda continue a ser observado. Esse trabalho deixa como sugestão para pesquisas futuras investigar a efetividade do novo CNCD e avaliar se o Conselho Nacional Popular LGBTI+ realmente conseguiu encontrar boas formas de resistir ao governo e impactar na sociedade.

REFERÊNCIAS

AIDAR, Adriana Marques. **O Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção de Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CNCD/LGBT):** entraves e possibilidades de participação na elaboração e implementação de políticas públicas. 279. (Sociologia) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

ALMEIDA, Débora. Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social. **Revista Sociedade e Estado, Brasília**, Volume 32, Número 3, Setembro/Dezembro 2017.

ALMEIDA, Ronaldo. Bolsonaro Presidente: Conservadorismo, Evangelismo E A Crise Brasileira. **Novos estud. CEBRAP**, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 185-213, Abril. 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002019000100010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 16 Junho 2020

ANDERSON, Perry. O Brasil de Lula. **Novos Estudos**, 9, p.23-52 1 novembro 2011

ASSIS, Machado. **O Alienista**. São Paulo: FTD, 1994.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 14, no 1, junho, 2008, p.43-64

BAUER, Martin; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

BECHDEL, Alison. **Fun Home: uma tragicomédia em família**. São Paulo: todavia, 2018.

BECKER, C. et al. Manifestações e Votos ao Impeachment de Dilma Rousseff na Primeira Página de Jornais Brasileiros. **Revista Latino Americana de Ciências de La Comunicación**. 2016.

BRASIL. Decreto nº 3.952, de 4 de outubro de 2001. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Combate à Discriminação - CNCD, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3952.htm#:~:text=2o%20Ao%20CNCD%2C%20%C3%B3rg%C3%A3o,e%20demais%20formas%20de%20intoler%C3%A2ncia> Acesso em: 2 out. 2020

BRASIL. Decreto nº 5.397, de 22 de março de 2005. Dispõe sobre a composição, competência e funcionamento do Conselho Nacional de Combate à Discriminação - CNCD, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5397.htm>. Acesso em: 2 out. 2020

BRASIL. Decreto nº 7.388, de 9 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Combate à Discriminação - CNCD, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7388.htm>. Acesso em: 2 out. 2020

BRASIL. Decreto, no 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Casa Civil [da República Federativa do Brasil, Brasília, 11 abril. 2019. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm> 20 dez. 1999.

BRASIL. Decreto nº 9.883, de 27 de junho de 2019. Dispõe sobre a composição, competência e funcionamento do Conselho Nacional de Combate à Discriminação -, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9883.htm>. Acesso em: 2 out. 2020

CAVALCANTE, Alexandre. A formação do CNCD/LGBT :uma análise a partir da literatura de políticas públicas. RIDH, **Bauru**, n. 4, p. 211-226, jun. 2015

DANIEL, Herbert. **Meu corpo Daria um Romance**. Rio de Janeiro. Rocco, 1984.

DANIEL, Herbert. **Os Anjos do Sexo**. Rio de Janeiro: Achiamé, 1983.

DEMOCRACIA EM VERTIGEM. Direção: Petra Costa. Produção de Netflix. Brasil, 2019. Internet.

DIAS, Raul. **A economia política do governo Fernando Henrique Cardoso**: Neoliberalismo e dependência. 96 folhas. Mestrado em Economia Política. Pontifica Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019.

FACCHINI, R. Entre compassos e descompassos: um olhar para o "campo" e para a "arena" do movimento LGBT brasileiro. Bagoas - **Estudos gays**: gêneros e sexualidades, v. 3, n. 04, 27 nov. 2012.

FAUSTO, Boris. O Brasil de Lula, segundo Perry Anderson. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 92, p. 23-33, Mar. 2012.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução á Pesquisa Qualitativa e suas Possibilidades. **Revista de Administração de Empresas** (Impresso), v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995a.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: **Ipea**, 2010.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. O Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais na Visão de seus Conselheiros: **Ipea**, 2012.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006.

MAGALHÃES, A. **Ativismo institucional e os desafios do Estado:** uma análise da Política Nacional de Participação Social. Tese (Mestrado em Ciências Políticas) -Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Brasília, p. 113. 2016.

MARCONI, M., LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa.** São Paulo: Atlas, 2006

MARTINS, Raquel. Em vídeo, ministra de Bolsonaro diz que sexo entre gays é “aberração”. **Metrópoles**, Local Indisponível, 5 jan. 2019. Disponível em: <https://www.metrópoles.com/brasil/em-video-ministra-de-bolsonaro-diz-que-sexo-entre-gays-e-aberracao>. Acesso em: 28 abril. 2019.

MARX, Karl. **O Capital. Edição 2.** São Paulo. Boitempo. 2011

MELLO, Luiz; AVELAR, Bruno; MAROJA, Daniela. Por onde andam as Políticas Públicas para a População LGBT no Brasil. **Revista Sociedade e Estado**, Goiás, Volume 27 Número 2 - Maio/Agosto 2012

MESQUITA NETO, P; PINHEIRO, P. S. Direitos humanos no Brasil: Perspectivas no final do século. In: **Cinqüenta Anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos.** São Paulo, Pesquisas, n. 11, 1998

N. GREEN, J. “Mais amor e mais tesão”: a construção de um movimento brasileiro de gays, lésbicas e travestis. **Cadernos Pagu**, n. 15, p. 271-295, 3 jun. 2015.

ONU. Nações Unidas Brasil, 2019. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/oms-retira-a-transexualidade-da-lista-de-doencas-mentais/>>. Acesso em: 15 de jun. de 2019.

PITKIN, Hanna. Representação: Palavras Instituições e Idéias. **Lua Nova**, São Paulo, 67: 15-47, 2006

PEREIRA, Cleyton Feitosa. Notas sobre a trajetória das políticas públicas de direitos humanos LGBT no Brasil. **RIDH**, Bauru, v.4, n.1, p. 115-137, jan./jun. 2016.

PEREIRA, Cleyton; SANTOS, Emerson. Participação Social da população LGBT: o conselho nacional de combate à discriminação de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, Vol. IX | Nº 18 | P. 175-205, jun/dez 2016.

RIBEIRO, Djamila. “O que é lugar de fala?”. Belo Horizonte: Letramento, 2017.

RUBIN, Gayle. **Pensando Sobre Sexo:** notas para uma teoria radical da política da sexualidade. Santa Catarina: UFSC, 2003.

SANTOS, Rayani. Conservadorismo na Câmara dos Deputados: discursos sobre “ideologia de gênero” e Escola sem Partido entre 2014 e 2018. **Teoria e Cultura.** Juiz de Fora, volume 13. número 2, p. 118-134, jun/dez 2018.

SOARES, Elza. **O Que Se Cala.** São Paulo: Deck: 2018.

STAKE, Robert. **Pesquisa Qualitativa:** estudando como as coisas funcionam. Porto Alegre: Artmed Editora S.A, 2011.

TEIXEIRA, Ana. **Para além do voto:** uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010). 2013. 174 folhas. (Programa em Pós Graduação em Ciências Sociais) - Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2013.

TEIXEIRA, Rodrigo; DWECK, Esther; CHERNAVSKY, Emílio. A economia política da política fiscal e o processo de impeachment. **Sep.org**. 2017. Disponível em: <https://sep.org.br/anais/Trabalhos%20para%20o%20site/Area%203/38.pdf>. Acesso em 29 de mai 2020.

TERTO, Angela Pires; SOUZA, Pedro Henrique Nascimento. De Stonewall à Assembleia Geral da ONU: reconhecendo os direitos LGBT. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v. 3, n. 6, p. 120-148, jan. 2015

VELOSO, Caetano. **Americanos**. PolyGram: 1992

WEBER, Max. **A Ética Protestante e o ‘Espírito’ do Capitalismo**. 1ª edição. São Paulo: Schwarcz Ltda. Jul 2007

YOUNG, I. M. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova**, n. 67, p. 139–190, 2006.

APÊNDICES

Apêndice A – Roteiro de entrevista semi-estruturada

Antigos conselheiros do CNCD

Perfil:

1. Qual o seu nome completo?
2. Qual instituição você representa?
3. Em quais anos esteve dentro do CNCD? Esteve em cargos de presidência ou vice-presidência?
4. Você participou do processo de criação do Conselho Nacional Popular LGBTI+?

Questões:

1. Você sabe me dizer quais foram às mudanças institucionais que tiveram no conselho desde que você participou?
2. Como você entende que essas mudanças impactaram na ação do conselho?
3. Em sua opinião, quais foram os impactos das mudanças de governo no funcionamento do CNCD?
4. Como foi o processo de criação do Conselho Popular LGBTI na sua perspectiva?
5. Quais são as diferenças de ação do antigo CNCD/LGBT para o Conselho Popular LGBTI agora que vocês não tem o aparato institucional?
6. O CNCD/LGBT tinha um papel importante na organização das conferências nacionais LGBT. Agora que ele foi extinto, existe algum projeto de se fazer conferências populares por parte do Conselho Popular LGBTI?

7. No decreto nº 7.388 de 2010 que estabelece o CNCD com o foco LGBT, estão elencadas três competências (II, III e V) relacionadas ao Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais - PNLGBT. Como foi a execução desse plano? Ele ainda está vigente? O GT interministerial e o comitê técnico previstos no plano foram feitos?
8. Você sabe se antes do CNCD virar CNCD/LGBT pelo decreto nº 7.388 de 2010, o Conselho teve influência na criação do Plano Brasil sem Homofobia e no PNLGBT?
9. Como era a relação do conselho (CNCD) com os Planos Nacionais de Direitos Humanos?
10. A AGU chegou a afirmar que o CNCD/LGBT tinha natureza apenas consultiva apesar de que no texto do decreto de 2010 consta como tendo natureza consultiva e deliberativa. Na prática, o conselho era deliberativo?

Servidores do Estado

Perfil

1. Qual o seu nome completo?
2. Qual é o cargo que você exerce? Entrou no governo mediante a concurso público ou foi indicação?
3. Há quanto tempo está no governo?

Questões

1. Como foi a reação dos servidores com a extinção do CNCD/LGBT?
2. Como foi a proposta de recriação do CNCD para presidência da república depois da extinção dos conselhos pelo decreto nº 9.759 de abril de 2019?

3. As entidades LGBT foram priorizadas na seleção?
4. Caso tenham sido, porque isso não constou de forma explícita no edital?
5. Foram muitas entidades que tiveram interesse em compor o conselho?
6. Quando conversei com Marina Reidel antes da publicação do edital, a diretora disse que se pretendia eleger suplências de entidades diferentes para tentar aumentar as vozes da sociedade civil dentro do novo CNCD. Isso aconteceu? Como funciona a participação das suplências no dia a dia do conselho?
7. Como está a questão do orçamento destinado ao Conselho nesse governo em relação aos governos anteriores?
8. O CNCD planeja organizar a conferência nacional LGBT?
9. Você acompanha o conselho a muito tempo. Têm alguma opinião sobre a mudança de governo na atuação do conselho?